

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Nilson Tavares Pereira de Abreu Junior**

**O “Projeto Bolsa Formação” do PRONASCI, na política de segurança pública:  
uma avaliação na perspectiva dos egressos do Corpo de Bombeiros Militar do  
Maranhão**

**São Luís/MA  
2017**

**Nilson Tavares Pereira de Abreu Junior**

**O “Projeto Bolsa Formação” do PRONASCI, na política de segurança pública:  
uma avaliação na perspectiva dos egressos do Corpo de Bombeiros Militar do  
Maranhão**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como exigência para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Sociais e Programas Sociais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

**São Luís/MA  
2017**

**Nilson Tavares Pereira de Abreu Junior**

**O “Projeto Bolsa Formação” do PRONASCI, na política de segurança pública:  
uma avaliação na perspectiva dos egressos do Corpo de Bombeiros Militar do  
Maranhão**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como exigência para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Sociais e Programas Sociais.

Aprovada em        /        /

BANCA EXAMINADORA

---

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Salviana de Maria Pastor Santos Sousa**

Orientadora

---

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Raimunda Nonata do Nascimento Santana**

Avaliadora

---

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Teresa Silva de Freitas**

Avaliadora

## DEDICATÓRIA

Dedico:

Aos meus pais, os primeiros e mais relevantes exemplos de vida que tive, sob todos os aspectos, pela honestidade, dedicação, trabalho, humildade e amor à família.

À minha mulher e minhas filhas, pelo companheirismo, pela alegria e motivação que proporcionam.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, como força sempre presente de forma oportuna, como guia e estímulo para superação das adversidades de cada dia.

À minha família: meus pais, Nilson e Maria do Rosário; Márcia, minha esposa, minhas filhas, Maria Clara e Maria Helena e meus irmãos, Ronaldo e Márcia, pelo apoio, compreensão e paciência.

À minha orientadora, professora Salviana, pela dedicação e paciência, pela prontidão e competência que lhe são típicos.

Aos amigos de sala do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, Geilson, Dayse, Luciana, Carlos, Inaldo e todos os nomes que comigo ingressaram na turma de 2015.

Aos demais professores e colaboradores do Programa, pelos ensinamentos e pela atenção e profissionalismo.

A todos os bombeiros militares e servidores dos órgãos de segurança pública do Maranhão que contribuíram com esta pesquisa, especialmente aos amigos da turma de soldados de 2007 e ao tenente coronel Macêdo, exemplo de profissional e amigo.

## RESUMO

Avaliação dos efeitos do “Projeto Bolsa Formação” na perspectiva dos egressos do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão. O “Bolsa Formação” é uma das noventa e quatro medidas situadas no contexto do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI que representa, em termos de abrangência no alcance de suas medidas, organização administrativa e dotação orçamentária, uma das mais importantes políticas de segurança pública dentre as já executadas no Brasil. Participaram deste Projeto, profissionais da área da segurança pública em diversas unidades da Federação, mediante convênio com o Ministério da Justiça. Os participantes do Projeto, entre eles, os bombeiros militares, eram selecionados em função do limite dos seus rendimentos brutos mensais e do seu comportamento na corporação. O objetivo da pesquisa que deu suporte à presente Dissertação foi aferir os efeitos desta medida governamental para o desempenho das atividades profissionais do bombeiro militar. O universo de pesquisa foi constituído pelos bombeiros militares participantes do “Projeto Bolsa Formação” na cidade de São Luís/MA, no ano de 2009. No contexto da avaliação proposta, foi possível inferir que, não obstante a relevância e o significado inovador da modalidade de qualificação via Ensino à Distância – EaD, a atividade singular de prestação de socorro, salvamentos, resgate e defesa civil destes agentes da segurança pública demanda treinamentos práticos. Ademais, a “bolsa”, apesar de sua relevância como complemento financeiro, pode ter substituído possível reajuste salarial dos participantes e ainda representado um fator limitante de outras ações fundamentais previstas na formulação do PRONASCI.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado, política pública, segurança pública, qualificação profissional.

## **ABSTRACT**

Evaluation of the effects of the "Training Grant Project" from the perspective of the graduates of the Military Fire Brigade of Maranhão. The "Training Grant" is one of the ninety-four measures in the context of the National Program on Public Security with Citizenship - PRONASCI, which represents, in terms of its scope, administrative organization and budgetary allocation, one of the most important Public security among those already carried out in Brazil. Public Safety professionals participated in this Project in several units of the Federation, through an agreement with the Ministry of Justice. Project participants, including military firefighters, were selected based on the limit of their monthly gross income and their behavior in the corporation. The objective of the research that supported this Dissertation was to evaluate the effects of this governmental measure for the performance of the professional activities of the military firefighter. In the context of the proposed evaluation, it was possible to infer that, despite the relevance and innovative meaning of the modality Of Distance Education qualification - EaD, the singular activity of providing relief, rescue, rescue and civil defense of these public security agents demands practical training. In addition, the "stock market", despite its relevance as a financial complement, may have replaced a possible salary readjustment of the participants and also represented a limiting factor of other fundamental actions foreseen in the PRONASCI formulation.

**KEYWORDS:** State, Public policy, public safety, qualification.

## LISTA DE SIGLAS

<b>ABM</b>	ACADEMIA DE BOMBEIROS MILITAR
<b>APH</b>	ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR
<b>BBA</b>	BATALHÃO DE BOMBEIROS AMBIENTAL
<b>BBEM</b>	BATALHÃO DE BOMBEIROS DE EMERGÊNCIA MÉDICA
<b>BBM</b>	BATALHÃO DE BOMBEIROS MILITAR
<b>BBMAR</b>	BATALHÃO DE BOMBEIROS MARÍTIMO
<b>CBMMA</b>	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO MARANHÃO
<b>CFO</b>	CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS
<b>CIOPS</b>	CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES
<b>BPR</b>	BATALHÃO DE PRONTA RESPOSTA
<b>CEPAL</b>	COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE
<b>CGPLAN/MJ</b>	COORDENAÇÃO-GERAL DE PLANEJAMENTO/MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
<b>EAD</b>	ENSINO A DISTÂNCIA
<b>ENODC</b>	ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DROGAS E CRIMES
<b>FGV</b>	FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
<b>IAB</b>	INSTITUTO AVANTE BRASIL
<b>IDH</b>	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO
<b>INFOSEG</b>	SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
<b>ONU</b>	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
<b>PAC</b>	PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO
<b>PNUD</b>	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
<b>PRONASCI</b>	PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA
<b>PROTEJO</b>	PROTEÇÃO DE JOVENS EM TERRITÓRIO VULNERÁVEL
<b>RENAESP</b>	REDE NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA
<b>SCI</b>	SEÇÃO DE COMBATE À INCÊNDIO
<b>SENASP</b>	SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
<b>SGIBS</b>	SUBGRAPAMENTO INDEPENDENTE DE BUSCA E SALVAMENTO
<b>TCU</b>	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2. A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: a emergência do PRONASCI .....</b>	<b>19</b>
2.1 Considerações acerca do conceito de segurança pública .....	19
2.2 A Instituição da segurança pública brasileira no contexto histórico de emergência do PRONASCI .....	25
2.3 A emergência do PRONASCI .....	31
2.4 Elementos da formulação do PRONASCI .....	33
2.5 Aspectos da implementação do Projeto Bolsa Formação .....	39
<b>3. O PROJETO BOLSA FORMAÇÃO NO MARANHÃO .....</b>	<b>45</b>
3.1 A conjuntura sócio-política maranhense .....	45
3.2 A segurança pública no Maranhão .....	51
3.3 O Projeto Bolsa Formação e a Secretaria de Segurança Cidadã .....	61
<b>4. O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO MARANHÃO – CBMMA E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL .....</b>	<b>67</b>
4.1 O bombeiro militar na sociedade maranhense .....	67
4.2 Aspectos da formação profissional do bombeiro militar .....	74
4.3 Os bombeiros militares da capital e o Projeto Bolsa Formação .....	78
4.3.1 As percepções do gestor do Projeto .....	83
4.3.2 As percepções dos bombeiros militares egressos do Projeto .....	85
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXO A .....</b>	<b>116</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui-se em uma Dissertação de Mestrado elaborada no contexto do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Resulta de investigação sobre os efeitos do Projeto Bolsa Formação, uma das vertentes do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, para a vida dos bombeiros militares na sua condição de profissionais situados no campo da segurança pública, e que participaram do Projeto em São Luís - Maranhão, no ano de 2009.

A opção pelo “Bolsa Formação” como objeto de estudo teve suporte em três motivações centrais: a primeira é que ele trata de intervenção pública que envolveu diretamente os bombeiros militares do Maranhão, Corporação da qual fazemos parte desde 2007; a segunda é que esta temática, situada na realidade específica da dos bombeiros militares maranhenses, ainda não foi devidamente estudada, embora os cursos tratados neste documento tenham ocorrido em 2008-2009; a terceira é que consiste num projeto polêmico, tanto pelo fato de associar repasse direto de recursos financeiros, uma espécie de complementação de renda, a militares com salários mais baixos, quanto por utilizar a metodologia de Ensino à Distância (EaD) para transmissão de conhecimentos, o que coloca em dúvida sua eficácia para a capacitação<sup>1</sup> de profissionais cuja atividade laboral demanda, primordialmente, conhecimentos e exercícios práticos.

Finalmente, mas não menos importante como motivação para avaliar o “Bolsa Formação”, acreditamos que investigar e refletir sobre este Projeto pode contribuir para ampliar conhecimentos sobre o campo da segurança pública em uma sociedade em que a insegurança e a violência se acentuam a cada dia.

Nesse sentido, a conjuntura social brasileira em que o PRONASCI foi criado, no ano de 2007, caracterizava-se por uma tendência a mudanças estruturais

---

<sup>1</sup> Convém destacar, preliminarmente, no que se refere ao significado semântico das expressões utilizadas para traduzir a finalidade principal do “Bolsa Formação”, as diferenças conceituais no emprego de determinadas palavras, onde, segundo FERREIRA (2010) temos a interpretação das palavras: a) formação – preparar, instruir, receber ensinamentos; b) qualificação – apreciar, avaliar, classificar, enobrecer, ilustrar; c) capacitação – ato ou efeito de se capacitar, tornar-se capaz. No bojo deste trabalho, portanto, ao utilizarmos qualquer destas denominações estaremos nos referindo ao sentido finalístico almejado pelo Projeto, uma vez que, não obstante ser intitulado como “Bolsa Formação”, seus propósitos visavam, de todo modo, capacitar e desenvolver novas habilidades, qualificando os profissionais da segurança pública.

propostas desde o final do primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006). Consolidava-se naquele ano o diálogo pela implementação de grandes programas de governo alinhados a um cenário econômico de relativo equilíbrio financeiro com índices de crescimento relevantes na produção industrial e no consumo, e com reflexos na elevação de indicadores como o Produto Interno Bruto – PIB.

Na perspectiva de superar o déficit na prestação de serviços públicos historicamente implementados de forma ineficiente em setores como educação, habitação, infraestrutura, entre outros, o governo federal, seguindo a tendência de diretrizes políticas orientadas nos termos dos parâmetros do neodesenvolvimentismo, como princípio gerencial norteador em muitos países da América Latina, passou a traçar estratégias que viabilizassem resultados positivos demandados pela sociedade.

No bojo desta realidade social, garantias básicas como a segurança pública ocupavam o centro dos debates no intuito de se vislumbrar ações que efetivamente minimizassem os danos relacionados à insegurança social, demanda histórica dos movimentos sociais e dos indivíduos isolados no país.

De fato, apesar da defesa da segurança e a promoção da cidadania serem elementos constantes na Constituição Federal de 1988, a escalada da violência era visível no país, em 2007, como ainda hoje. Tal confronto com as determinações constitucionais pode ser comprovado por dados estatísticos, pesquisas científicas ou mesmo demonstrado na prática mediante a exposição de eventos graves e pelo relato das próprias vítimas das ocorrências.

Um aspecto dessa insegurança social pode ser atestado pelo número de homicídios que ocorrem no país. Sobre esse tema, estudo desenvolvido pelos analistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA que resultou no Atlas da Violência 2016<sup>2</sup>, com base no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde aponta que, entre 2004 e 2007, o patamar de homicídios no Brasil era 48 mil a 50 mil homicídios, aumentando para 50 a 53 mil mortes, registradas entre 2008 a 2011. Como comprovação desse aumento crescente ainda é informado no estudo que, em 2014, esse número subiu para 59.627 homicídios.

Este é o maior número de homicídios já registrado e consolida uma mudança no nível desse indicador. [...] Esses números de mortes representam mais de 10% dos homicídios registrados no mundo e põem o

---

<sup>2</sup> CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência 2016**. Brasília: IPEA/FBSP, 2016.

Brasil como o país com o maior número absoluto de homicídios (CERQUEIRA, 2016, p.6).

O mesmo estudo refere que, se comparado o Brasil em um rol 154 países com dados disponíveis para 2012, o país, com estes números de 2014, estaria entre os 12 com maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes.

De acordo com os analistas do IPEA, tal situação, além de um mal em si mesmo, reproduz efeitos danosos na saúde, na dinâmica demográfica e, portanto, no próprio processo de desenvolvimento econômico e social, visto que 46,4% dos óbitos de homens na faixa etária de 15 a 29 anos são ocasionados por homicídios, sendo pessoas que se encontram na faixa que concentra grande parcela da PEA (População Economicamente Ativa).

Para combater situações que geram insegurança, como a referida no estudo do IPEA, as linhas de ação no combate à criminalidade no Brasil historicamente sempre privilegiaram o emprego de metas com resultados imediatos, em que medidas paliativas de coerção figuravam como alternativa predominante do poder público.

O PRONASCI foi pensado para seguir outra direção. Tinha como propósito a implementação de medidas que valorizavam metodologias preventivas, reformas estruturais e valorização dos profissionais da área através de sua capacitação. Ações estas até então pouco debatidas e quase sem aplicabilidade nas políticas de segurança pública anteriores.

Tratava-se de um Programa governamental reflexo do otimismo social, político e econômico vivenciado no país para o reeleito governo Lula. Como uma proposta de profundas mudanças na abordagem da segurança pública no país, o Programa se subdividia em diversas ações estratégicas fundamentadas em estudos e debates acerca das demandas mais frequentes.

Entre as 94 ações do PRONASCI destacavam-se: a elaboração de medidas de atenção aos chamados “territórios da paz”, regiões de determinados municípios que demandavam intensificação da presença do poder público; o projeto denominado “Protejo”, voltado ao apoio para jovens em situação de vulnerabilidade; o “Mulheres da Paz”, que capacitava algumas lideranças comunitárias femininas para atuarem na promoção da cidadania, representando um elo de ligação entre os moradores e o Estado; além dos planos de reestruturação do sistema penitenciário

em determinadas regiões do país, e o Projeto Bolsa Formação, objeto de nossa pesquisa.

Voltado especificamente para a qualificação dos agentes da segurança pública, inicialmente contemplando policiais militares e civis, bombeiros militares e agentes penitenciários, os objetivos do “Bolsa Formação” agregaram a finalidade de prestação de serviços adequados e formação a uma “bonificação financeira”, no valor de R\$ 400,00, concedida mediante preenchimento de requisitos específicos relativos ao teto remuneratório de R\$ 1.700,00 e ficha individual do servidor com histórico de bom comportamento profissional, como um incentivo à capacitação destes agentes.

No que se refere à especificidade do objeto de nossa pesquisa, no estado do Maranhão, as ações desenvolvidas no âmbito da atividade-fim dos bombeiros militares vinculam-se ao governo estadual por meio da Secretaria de Segurança Pública, de maneira que, dada sua peculiaridade, mesmo não lidando diretamente com a criminalidade, o papel destes profissionais na garantia da ordem, enquanto instituição militar inserida no contexto social, expressa o significado e a relevância da sua ação no pronto atendimento das demandas da sociedade.

Portanto, no contexto do PRONASCI, com vista à melhoria da prestação dos serviços das forças de segurança pública, o Corpo de Bombeiros Militar foi contemplado em processo de qualificação dos seus servidores através do Projeto Bolsa Formação, sendo que em São Luís/MA esse processo foi desenvolvido nos anos de 2008, com a realização dos cursos, e 2009, com a implementação do pagamento das “bolsas”.

Em sua peculiaridade, o Corpo de Bombeiros Militar é uma organização, no âmbito da segurança pública, que tem a incumbência de executar atividades de defesa civil, entre outras, nos termos do parágrafo 5º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, conforme assevera Álvaro Lazzarini (1989) referindo-se aos parâmetros definidos pela Constituição Federal de 1988:

Observe-se que os Corpos de Bombeiros Militares, em princípio, não exercem atividades de “segurança pública”, por ser esta uma atividade que diz respeito às infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas. A atividade-fim dos Corpos de Bombeiros Militares é a prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, prevista no artigo 144, § 5º, final. Essa gama de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, à “tranquilidade

pública” e, também, à “salubridade pública”, ambas integrantes do conceito da “ordem pública”. (LAZZARINI, 1989, p. 234).

Seguindo a organização hierárquica advinda das forças armadas, num exemplo mais fiel às nomenclaturas praticadas no Exército Brasileiro, o Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão tem a seguinte disposição de escalonamento vertical no âmbito dos cargos administrativos: Oficiais (coronel, tenente-coronel, major, capitão, primeiro-tenente, segundo-tenente, aspirante-à-oficial); Praças Especiais (cadetes de 3º, 2º e 1º anos); e Praças (subtenente, primeiro-sargento, segundo-sargento, terceiro-sargento, cabo e soldado). Para fins da nossa pesquisa, destaca-se que os profissionais contemplados com a participação no Projeto ora estudado foram precisamente: cadetes, cabos e soldados.

No que concerne aos parâmetros teóricos aqui desenvolvidos, as reflexões sobre o PRONASCI, com fundamento nas prerrogativas atinentes ao “Bolsa Formação” têm como suporte as seguintes categorias: Estado, política pública, segurança pública e qualificação profissional.

A noção de Estado pressupõe a instituição de relações sociais organizadas com base em normas reconhecidas como válidas coletivamente e, no contexto das quais, é possível estabelecer uma articulação virtuosa entre o cumprimento de deveres e a garantia de direitos fundamentais, como o de segurança pública.

De acordo com Macpherson (1991, p. 91/92), o Estado contemporâneo, em resposta a lutas sociais históricas, assume uma gama variada de funções que podem ser condensadas em cinco campos principais: criação de uma estrutura protetora; regulação dos salários e preços; controle fiscal e monetário da economia; infraestrutura básica de transportes, educação técnica e superior, urbanização, habitação e pesquisa tecnológica; medidas que atenuem os efeitos do crescimento industrial sobre meio ambiente.

Para desenvolver tais as ações, os Estados-nações formulam políticas públicas. Estas têm como base uma situação que precisa ser mudada, portanto, vão ao encontro de demandas referenciadas em direitos institucionalizados.

Na perspectiva de atendimento às demandas sociais, de acordo com Souza (2006), o campo da política pública comporta, ao mesmo tempo, o movimento de por o governo em ação e analisar essa ação (variável independente) para,

quando necessário, propor mudanças no rumo das ações em curso (variável dependente).

Ainda segundo Souza (2006), em decorrência dessa compreensão, do ponto de vista de sua estrutura, as políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando sujeitas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Na sua dinâmica, as políticas públicas conformam-se mediante a utilização de recursos do fundo público.

De acordo com Salvador (2012, p.5), o alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo, ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica.

No capitalismo contemporâneo, o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. (SALVADOR, 2012, p.5).

Nesse diapasão, o PRONASCI, no contexto do qual se situa o Projeto Bolsa Formação, materializa uma política pública brasileira formulada no âmbito da segurança pública, que, utilizando uma quantia considerável de recursos públicos, executou ações em diferentes vertentes para a obtenção de um objetivo principal.

Em formações sociais concretas, a segurança pública – enquanto categoria teórica considerada, é um campo que conforma respostas governamentais a demandas relacionadas a expectativas sociais, ora referentes à conservação da ordem social instituída, ora referidas à penalidade das violações. Na medida em que é a lei que norteia a repartição do domínio e delibera sobre as balizas da transgressão, os designados agentes da lei tendem a agregar grande responsabilidade e visibilidade.

No caso brasileiro e na particularidade do Maranhão, as transgressões da lei assumem diferentes feições. Nogueira (2005 p. 40) referindo-se ao Brasil, fala sobre o crescimento do não-Estado, particularmente sob suas formas paralelas de domínio: criminalidade, tráfico, lavagem de dinheiro, corrupção, o que, para o autor, sugere a imagem de um estágio “pré-hobbesiano” de vida social. Nesse mesmo contexto, os agentes responsáveis pela manutenção da ordem nem sempre

conseguem o suporte material e estratégico necessário para combater as condutas “foras da lei”, muitas vezes, ajustadas com emissários dos próprios órgãos públicos.

Nesse sentido, os bombeiros militares, na sua condição de agentes responsáveis pela manutenção da ordem, são servidores que apresentam, no campo da segurança pública, uma feição especial uma vez que suas atribuições abrangem a peculiaridade da prestação do atendimento às demandas caracterizadas por ações em prol da defesa civil, do socorro, de resgates, buscas e salvamentos, entre outras, respondendo às intercorrências que se apresentam no cotidiano social.

A questão da especificidade do ofício dos bombeiros militares e da competência desses profissionais remete ao entendimento de categorias correlatas àquelas previamente elencadas, como no caso da concepção de trabalho.

Nesse sentido, trabalho é aqui entendido, tal como conceituam Antunes (1999) e Mészáros (1987), como a relação metabólica entre o homem e a natureza, o elemento que faz a mediação entre o campo da necessidade e de sua realização, a esfera dos questionamentos e das respostas a eles estabelecidas. Sobre esse tema e com base nos autores indicados, lembra Sousa (2007) que:

É ele que torna possível o salto ontológico entre os seres anteriores e o ser que se torna social. Sua realização, enquanto ato consciente, portanto, concretiza o processo de humanização e de emancipação, no contexto do qual as diferentes expressões da vida ganham sentido, tornando possível o exercício da liberdade ou a condição para tomar decisões concretas em face de possibilidades concretas, o que pressupõe a existência da democracia. (SOUSA, 2007).

Pelo que foi mencionado sobre a variedade das demandas direcionadas ao profissional bombeiro militar na sua função de servidor público, o trabalho se concretiza, tanto como dever de garantir a segurança pública, um dever de ofício, quanto como uma forma de satisfazer a necessidade de contribuir para melhorar a vida do conjunto da sociedade<sup>3</sup>. Trata-se de um trabalho que carece fundamentalmente de capacitação permanente, que remete a mais uma das categorias que dão suporte à análise aqui desenvolvida, a da qualificação profissional.

---

<sup>3</sup> Sobre esse duplo movimento presente na construção da categoria trabalho, OFFE (1989) advoga que, sociologicamente falando, há dois mecanismos principais que podem assegurar que o trabalho desempenha um papel principal na organização de uma existência pessoal: (a) no nível da integração social, o trabalho pode ser normativamente sancionado como um dever, ou (b) no nível da integração sistêmica, pode ser colocado como uma necessidade (OFFE, 1989).

A qualificação profissional é noção que historicamente se adequa ao processo de formação de todos os trabalhadores. Compõe-se de dois aspectos centrais: uma parte que se relaciona aos conteúdos básicos que conformam a profissão e outra sobre a prática.

Conforme Sousa e Pereira (2006), porém, a qualificação profissional que tem suporte em uma cultura do trabalho como relação social, portanto com a ideia de especialização de tarefas, de que trabalho eficaz é aquele referendado por diplomas, passa por drástica transformação. Isto porque as mudanças que se efetivam na forma de regulação do capitalismo exigem novas formas de inserção do trabalhador e novas maneiras de relacionamento na instituição ou na empresa. Nesse sentido, vão sendo organizadas demandas novas e respostas condizentes, tanto no campo do trabalho como no da educação, que nem sempre são positivas para o trabalho, embora favoreçam o processo de acumulação do capital.

Ainda segundo as autoras, aliada desse movimento é a noção mais flexível de competência. Competentes são trabalhadores capacitados para relacionar aos conteúdos básicos, noções como a aptidão para elaborar conexões, criar e desenvolver conceitos, ser arrojado e operar em grupo.

Esse novo contexto se encaixa com a disseminação das plataformas EaD.. “[...] Cursos à distância ou semipresenciais que podem desempenhar um papel crucial na oferta de formação equivalente ao nível fundamental e médio para jovens e adultos insuficientemente escolarizados (BRASIL, 2001)”.

A plataforma EAD, através da Rede EAD-SENASP, pela capacidade de acolher grande número de formandos ao mesmo tempo, se adequava ao novo momento histórico, portanto, ao enfoque da qualificação como relação social, constituindo-se elemento importante para a capacitação continuada do bombeiro militar, embora a formação desse trabalhador exija conteúdos relacionados predominantemente com atividades práticas.

Por conseguinte, no âmbito da constituição de um referencial teórico, a pesquisa que deu suporte ao presente texto teve como fio condutor a perspectiva teórico-metodológica de Bourdieu (1998). Procurou-se, assim, no processo, fugir de pré-noções interiorizadas para compreender o objeto da pesquisa num esforço de análise para além do senso comum. Primando pela garantia do rigor científico, foi valorizado o conjunto de relações históricas e sociais em que se insere este objeto em uma perspectiva do “pensar relacional”. Nesse sentido, a pesquisa valorizou,

sobretudo, a percepção dos profissionais como cidadãos de direitos e servidores públicos, suas condições de trabalho, a natureza das demandas da sociedade, a qualificação profissional individual.

No bojo da noção de campo pensada por Bourdieu (1998), na medida em que a ação dos bombeiros militares egressos do Projeto aconteceu no espaço geográfico-social da Corporação do Corpo de Bombeiros Militar situada na cidade de São Luís/MA, este foi o espaço de abordagem utilizado como instrumento necessário à implementação dos procedimentos afeitos à pesquisa.

Para responder às questões centrais da pesquisa relacionadas: a) às mudanças que o Projeto Bolsa Formação causou na vida profissional dos qualificados do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão; b) a natureza e a extensão dessas mudanças, foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos:

a) levantamento bibliográfico, no contexto do qual se buscou identificar dados referentes à realidade nacional e local e montar um quadro referencial básico, pano de fundo para configurar a dinâmica do “Bolsa Formação” como parte integrante do PRONASCI;

b) análise de documentos, especialmente Relatórios de Auditoria e Estudos Avaliativos feitos pelo Tribunal de Contas da União – TCU e Fundação Getúlio Vargas – FGV relacionados à arquitetura e dinâmica do Pronasci;

c) incursões aos órgãos públicos<sup>4</sup> responsáveis pela implementação do Projeto Bolsa Formação;

d) entrevistas semiestruturadas com dois grupos de sujeitos: um oficial responsável pela gestão dos cursos do Projeto Bolsa Formação e 70<sup>5</sup> (setenta) bombeiros militares beneficiários do Projeto, que em 2009 eram cadetes, cabos e soldados.

Nessas entrevistas buscamos identificar o registro de elementos sobre a atividade profissional, os conhecimentos e habilidades decorrentes dos cursos de qualificação feitos como pré-requisito à “bolsa”, bem como as percepções desses sujeitos sobre os efeitos objetivos desta política no âmbito das ocorrências, de suas atividades práticas e da atuação profissional.

---

<sup>4</sup> Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão e Secretaria de Segurança Pública, onde foram coletadas informações elementares como informações sobre o número de participantes do Projeto, os gestores responsáveis, características da Corporação e do sistema estadual de segurança pública.

<sup>5</sup> A definição dessa amostra levou em consideração a população finita de 350 participantes egressos do projeto, chegando-se ao percentual de 20% como tamanho da amostra com base no princípio da saturação, onde, nos termos da ideia de Fontanella (2011), refere-se ao momento da pesquisa em que há a plena disposição dos dados necessários ao embasamento das questões levantadas em face da reiteração das respostas.

Na sua exposição, a presente Dissertação comporta três capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. No primeiro, debate-se o significado do Estado e da segurança pública como um instrumento inerente à política governamental, o contexto histórico brasileiro em que o PRONASCI se situa, as concepções, correlações e desdobramentos desse Programa e as particularidades do Projeto Bolsa Formação.

No segundo capítulo, é feita uma contextualização da conjuntura sócio-política em que se desenvolveu a segurança pública no Maranhão, e como ocorreu a implementação do Projeto Bolsa Formação, além da análise da adesão ao Projeto pelo Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão, enquanto órgão vinculado à Secretaria de Segurança Pública.

No terceiro capítulo é aprofundada a abordagem dos aspectos inerentes à atividade dos bombeiros militares no estado, tratando dos significados de suas práticas e das condicionantes sociais, político-administrativas e econômicas, sua formação profissional, com ênfase ao papel da qualificação profissional. Além disso, são analisadas as percepções sobre o “Bolsa Formação” na perspectiva do gestor, no âmbito da Corporação, ao passo que avaliam-se os efeitos para os egressos beneficiários no Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão.

## 2. A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: A EMERGÊNCIA DO PRONASCI

### 2.1 Considerações acerca do conceito de segurança pública

No presente item, são tecidas considerações sobre os principais elementos que dão suporte à noção de segurança pública, enquanto instituição que responde a demandas compatíveis com o Estado Democrático de Direito.

Para tanto, inicia-se tratando da concepção de Estado remetendo à percepção de suas prerrogativas e obrigações, reunidas no sentido de garantia de tutela e prestação de serviços aos membros da sociedade. Para teóricos clássicos como Thomas Hobbes:

[...] a essência do Estado consiste nisso e pode ser assim definida: uma pessoa instituída, pelos atos de uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, como autora, de modo a poder usar a força e os meios de todos, da maneira que achar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum (HOBBS, 2009, p. 126/127).

Esta perspectiva contratualista defendida por Hobbes é compartilhada também, em certa medida, por autores como Jean-Jacques Rousseau e John Locke, e pressupõe a atribuição de responsabilidades administrativas e consequentemente assecuratórias de concentração de poder nas mãos de quem detém a autoridade para governar e proteger os demais indivíduos, como uma forma de abdicação da autonomia individual de uma maioria em prol da gestão dos interesses dessa coletividade por uma minoria representativa<sup>6</sup>.

“Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes.” Este é o problema fundamental cuja solução é fornecida pelo contrato social. (ROUSSEAU, 1996, p. 20/21).

Importa considerar, nesse trabalho, não exatamente o debate teórico acerca da ideia de Estado, seus limites e atribuições, mas como essa organização

---

<sup>6</sup>A existência de um pacto original estabelecido por membros da sociedade é refutada por autores conflitualistas como Marx (1993), ao apregoar que “(...) através da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular, ao lado e fora da sociedade civil; mas este Estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior, para garantir recíproca de sua propriedade e de seus interesses” (MARX, 1993, p.98). Na perspectiva teórica defendida por esse autor, o Estado constitui-se parte de uma estrutura de poder que concentra, resume e põe em movimento a força política da classe dominante. A finalidade visível do Estado é garantir o interesse comum, mas este, na prática responde primordialmente ao conjunto dos interesses do processo de acumulação do capital.

coordena, em diferentes sociedades concretas, as respostas a necessidades comuns, provenientes desse contrato social. E, no caso específico do Brasil, como são desenvolvidas as medidas de proteção social, particularmente aquelas voltadas para garantir a segurança pública.

O modelo de organização política sedimentado nos ordenamentos jurídicos modernos consolidou um padrão de poder coercitivo pautado na sanção expressa sempre que houver inobservância das leis como forma de manutenção da ordem. Assim, a organização política busca amparar os direitos individuais e coletivos e assegurar a proteção de todos tendo como fundamento a norma legal.

Com o Estado como mediador, a violência deixou de ser o instrumento principal para resolução dos conflitos, ao passo que controlar a ordem pública e promover o sentimento de segurança na população passou a ser fundamental para a legitimidade do Estado. (LOPES, 2012, p.23).

Nessa perspectiva, a ordem é assegurada por meio da coerção, como uma condição para a constituição do sistema administrativo, o que corrobora com a assertiva de Max Weber (2004), ao defender que “[...] dois elementos são constitutivos do Estado Moderno: o monopólio da violência legítima e a presença de um aparato administrativo com a função de prover a prestação de serviços públicos” (WEBER, 2004, p.62).

Nos Estados modernos, este monopólio da violência legítima se traduz na prerrogativa de assegurar a efetividade das normas dentro de determinado território, através da instituição segurança pública, que, de forma específica, volta-se para a preservação da integridade dos indivíduos e do patrimônio em geral, prevenindo efeitos das condutas consideradas ilícitas. Nesse sentido, para garantir a manutenção da ordem, o exercício do poder político perpassa pela legitimação da coerção institucionalizada, da sanção expressa à inobservância normativa.

No bojo dessa constatação, deve-se considerar, no entanto, os fundamentos que integram a essência das normas que amparam o sistema, uma vez que a tutela legal por vezes pode fazer referência aos interesses daqueles que detém o poder. Nesse sentido, a título de exemplificação, nos períodos históricos em que essa prática ocorria de forma legítima, temos que, conforme prescreve Hannah Arendt<sup>7</sup>, nos séculos XVII ao XIX, predominava a vinculação explícita da justificativa

---

<sup>7</sup> ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução**. São Paulo: Ática, 1990.

de elaboração das leis para a promoção dos interesses da propriedade privada e não exatamente a defesa de ideais de liberdade social e de garantia de direitos.

Também no Estado Democrático de Direito a formulação e a implementação normativa perpassa por uma multiplicidade de interesses nem sempre legítimos que indiretamente se manifestam no âmbito institucional e se refletem na natureza das ações político-administrativas. Nesse sentido, a promoção da segurança pública, enquanto ação decorrente de deliberação política tende a se vincular aos interesses programáticos dos representantes legitimados pelo sufrágio popular, os quais nem sempre convergem com as plataformas políticas explicitadas no período eleitoral e que correspondiam às aspirações manifestas no próprio voto da maioria. Tal fato, pode se constituir um fator de ruptura com a ordem estabelecida e ensejar, de certa forma, na insatisfação no interior da sociedade.

Como um instrumento de atuação direta do Estado no corpo social, as forças de segurança pública devem concorrer, portanto, como garantidoras da ordem através da mediação nas relações entre os indivíduos sob o parâmetro legal. Para tanto, além das ações de repressão para coibir as ilicitudes, são também promovidas ações de prevenção e ainda, voltadas para a defesa civil e garantia da proteção social.

Considerando que as sociedades ocidentais contemporâneas, mesmo em alguns países subdesenvolvidos, a exemplo do Brasil, têm avançado no sentido da difusão da democracia, norteadas pelo respeito e pela garantia aos Direitos Humanos como regra de convivência social, alterando, portanto, a relação entre Estado e sociedade, entende-se que os critérios para o uso abusivo da violência pelo Estado devem ser revistos. E, em se tratando de um Estado configurado como democrático de direito acredita-se que a sobreposição da cultura do poder e da força/violência sobre a cultura do direito se apresenta, no mínimo, incongruente. (LEMOS DIAS, 2010, p.31).

No caso brasileiro, o cenário sócio-político contemporâneo tem convergido progressivamente para a intensificação dos debates sobre vias alternativas que priorizem também a participação popular, como norma fundamental expressa na Constituição Federal de 1988 que dispõe, em seu artigo 144, acerca da segurança pública como sendo um “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. Tal preceito responde a uma luta histórica para a consolidação de direitos e pressupõe correlação de forças sociais antagônicas e a fruição de demandas para o interior do Estado, na sua condição de responsável pelo controle legal da violência.

Por outro lado, apesar da promessa de paz que o referido preceito contém, estas disposições normativas na Carta Magna, nesses quase 29 anos, não obstaculizaram o crescimento da violência no país, como um fenômeno evidente sob diversos prismas no contexto social.

De fato, pesquisa recente demonstra que o Brasil figura como 18º país mais violento do mundo<sup>8</sup>, e algumas de suas capitais – Fortaleza, Natal, Salvador e São Luís, por exemplo, fazem parte dessa lista<sup>9</sup> – estão entre as cidades mais violentas do planeta. Mesmo guardadas as devidas proporções com outras nações em relação a território e população, a evidente constatação na elevação do grau de insegurança em nosso país preocupa e leva à reflexão profunda.

Tal como boa parte das políticas públicas empregadas em nosso país, muitos dos planos de governo voltados à minimização da criminalidade careciam de estudos e planejamentos aprofundados e estruturais e eram aplicados sem o devido compromisso com a efetividade, prevalecendo a superficialidade prática.

O notável aumento nos índices de criminalidade e violência no Brasil nos últimos anos evidencia um cenário de crise na segurança pública e aponta a incapacidade das políticas tradicionais de prevenção e controle. No Brasil, prevaleceu nos últimos 20 anos uma postura de gerenciamento de crises. A história das políticas públicas na área de segurança esteve voltada a ações imediatistas para solucionar crises que assolavam periodicamente a opinião pública. Essa postura de gerenciamento de crises fomenta indiretamente a glamorização da política de reação e a percepção de violência como espetáculo. (LOPES, 2012, p.38).

Em outras palavras, investia-se fortemente no “combate” e na repressão em detrimento do caráter preventivo e reabilitador da questão. De acordo com Gomes<sup>10</sup> (2013):

A política de repressão há muito tempo vem sendo colocada como o grande trunfo para a queda da criminalidade no país, recebendo altos investimentos e programas. Contudo, sua efetividade é extremamente questionável, já que apesar de diversas leis e crimes terem sido agravadas nos últimos anos (de 1940 a 2012 foram 136 reformas penais), a violência jamais parou de crescer [...]. (GOMES, 2013).

---

<sup>8</sup> Segundo levantamento feito pelo Instituto Avante Brasil (IAB) através do cruzamento de dados de países listados no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2012 da Organização das Nações Unidas (ONU) e as taxas de homicídio de cada país apresentadas pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (ENODC).

<sup>9</sup> Dados apresentados pela ONG mexicana “Conselho Cidadão pela Seguridade Social Pública e Justiça Penal” referentes ao ano de 2015. Disponível em <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/230-caracas-venezuela-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>. Acesso em 11 de maio de 2016.

<sup>10</sup> Jurista, especialista na área criminal.

Aliado a esta realidade, e dentre os diversos fatores que se coadunam para resultar neste cenário de instabilidade na segurança pública, a ineficácia das implicações decorrentes das investigações ou mesmo as falhas durante os processos criminais geram um quadro de fragilidade no sistema penal, proporcionando a predominância da sensação de impunidade, uma vez que muitos dos crimes cometidos sequer chegam a ser elucidados. Nesse sentido, Lima (2015), com base em dados e indicadores, pontua alguns aspectos acerca desta deficiência institucional:

Relatório produzido pela Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enasp), em 2011, estima que o índice de esclarecimento dos homicídios no Brasil varie entre 5% e 8% (FBSP, 2014). E, em acréscimo ao baixo esclarecimento destes delitos, destaca-se um cenário de baixíssima efetividade do sistema de justiça criminal, no qual, segundo pesquisa recente sobre os tempos médios dos processos criminais envolvendo homicídios dolosos, em uma cidade como Belo Horizonte, os poucos casos esclarecidos levam, em média, 3.403 dias (cerca de nove anos) entre o seu cometimento e o seu julgamento pelo tribunal do júri. Sob todos os parâmetros, o crime contra a vida tem gerado enorme disjunções no funcionamento do sistema de justiça criminal e de segurança pública e, por vezes, é relegado mais a um plano simbólico de sua gravidade do que em práticas efetivas para o seu enfrentamento e prevenção. (LIMA, 2015).

Em outro ponto, o mesmo autor destaca a especificidade das características dos apenados no país, demonstrando que, além da problemática da não apuração devida aos ilícitos, os crimes contra a pessoa, e, portanto, com maior grau de dano aparente à sociedade, são os que têm o menor percentual de indivíduos cumprindo pena nos presídios brasileiros, onde a maioria dos presos responde por danos patrimoniais.

Os dados do sistema penitenciário reforçam evidências empíricas dessa baixa resolutividade dos crimes contra a vida: das 537.790 pessoas encarceradas no país em 2013, apenas 12% respondiam a crimes contra a pessoa (homicídio simples, homicídio qualificado, sequestro e cárcere privado), ou seja, pouco mais de 38 mil pessoas. Ao considerar o cenário de 50 mil homicídios anuais, este dado revela a ineficiência das polícias brasileiras. Mais do que isso, os dados do sistema penitenciário revelam também a ineficiência e a seletividade das polícias e do Judiciário: 60% dos que cumprem situam-se na faixa etária entre 18 e 29 anos e são em sua maioria pretos e pardos, de baixa escolaridade; 40% da população prisional encontra-se em situação provisória, o que significa dizer que não foram julgados pela Justiça; e dentre os 322.151 julgados e condenados, a maioria (47,9%) está presa por crimes contra o patrimônio, na evidência da centralidade que a dimensão patrimonial dos conflitos assumiu no país. (LIMA, 2015).

Portanto, reitera-se que os investimentos no aparato repressivo não ensejam por si só a plena efetividade das demandas da segurança pública, pois, como já mencionado, somam-se uma série de fatores para que se dê a configuração do quadro de debilidades nesta categoria social, a exemplo do baixo índice de resolutividade das infrações penais, sendo que, por sua vez, deveriam ser atendidas, em certa medida, tais necessidades para que se chegasse a uma perspectiva de equilíbrio satisfatória na prestação destes serviços.

Por conseguinte, os esforços para tratar a questão da segurança pública de maneira mais abrangente, não somente pela via da repressão, mas valorizando o papel da cidadania e da formação dos indivíduos, tem ocorrido apenas recentemente no Brasil, conforme abordaremos mais profundamente adiante. A complexidade da organização social contemporânea e o reconhecimento legítimo de direitos e garantias humanas universais têm influenciado diretamente na concepção da ideia de Estado, em suas bases legais e em suas ações políticas, de maneira que a implementação de políticas públicas que assegurem preceitos sociais fundamentais emerge como uma tendência necessária e inquestionável, porém ainda incipiente e carente de plena efetividade.

Destarte, a operacionalização do conceito de poder de polícia, enquanto prerrogativa estatal coercitiva para aplicabilidade normativa, sobretudo no âmbito das forças de segurança, consiste num ponto relevante de debates e posicionamentos em que o comportamento policial e, em sentido mais amplo, a relação entre a sociedade civil e os profissionais da segurança pública em geral, se traduz no cerne da questão como instrumento prático do aparelho repressivo.

Nesse sentido, a singularidade do sistema político contratualista expresso em nossa sociedade através do Estado Democrático de Direito, e que vislumbra necessariamente a existência de agentes públicos imbuídos de poder de decisões em face da coletividade, converge inevitavelmente para a formação de uma classe detentora dos meios de dominação que, por sua vez, acaba por determinar também os significados e os fundamentos políticos de ação do sistema de segurança pública.

Assim, a ideia de que as ações policiais obedecem aos interesses de grupos dominantes ainda permanece, mesmo que por vezes de maneira pontual ou distorcida no âmbito de uma perspectiva mais geral. No contexto do Estado capitalista, a atividade policial se situa como a ação destinada a garantir a ordem social de produzir e acumular. Em formações sociais concretas, expressa a

correlação de forças em presença, mas, em essência, sempre objetiva obstaculizar a ação dos que estão fora da ordem de modo a garantir a segurança dos que estão dentro da ordem (TEIXEIRA, 2016, p.11).

Entretanto, é certo que, apesar dos esforços, muito ainda há que ser mudado na metodologia de abordagem dos profissionais da área, e por isso, diversas são as críticas no que se refere à natureza de suas ações, sua vinculação e à maneira como são executadas. Por outro lado, entende-se que inúmeros fatores devem ser levados em consideração quando da análise do universo da segurança pública no Brasil, no sentido de que não se incorra em percepções superficiais de casos isolados e descontextualizados.

Os desafios deste segmento na sua condição atual demandam a superação de questões pontuais diretamente relacionadas à formação histórica da sociedade brasileira, evidenciando a defasagem em setores como educação, moradia, infraestrutura, trabalho, entre outros; onde, muita das vezes, a ocorrência da criminalidade nas comunidades encontra as condições favoráveis para sua “organização” em grupos, milícias e facções, dada a deficiência da atuação Estatal.

(...) O conceito de segurança incorporado pelo Pronasci é dependente do funcionamento adequado das políticas públicas da Saúde, da Assistência social e da Educação. O acesso universal a tais políticas públicas é necessário para ampliar a eficácia da política pública de segurança. Para assegurar o conjunto dessas políticas, se faz necessário um processo decisório participativo e submetido ao controle dos sujeitos sociais. A condição atual dessas políticas é resultante de um conjunto de embates políticos e ideológicos, travados por diferentes atores sociais ao longo de anos. Decorrente de concepções diferenciadas, as políticas públicas são organizadas em forma de serviços e têm uma longa trajetória de formulações, conflitos e de lutas. (KUJAWA, 2016, p.58/59).

Transparece como fundamental a necessidade de aplicação de políticas de prevenção amparadas numa reforma estrutural nos demais setores, revelando os elementos de uma problemática conjuntural, em que, de forma clara, unicamente a segurança pública por si só não tem como assegurar a consecução de sua finalidade. Em outras palavras, é latente a inviabilidade de uma atuação objetiva e eficaz numa sociedade deficiente de tantas outras garantias; da mesma forma que acaba por se tornar inviável e até incongruente uma exigência de atuação passiva e de flexibilidade alternativa de ação policial numa realidade que já se apresenta constituída pela cultura da violência e pela violação das leis em sentido amplo, maximizando os desafios de garantia da segurança pública.

## 2.2 A instituição da segurança pública brasileira no contexto histórico de emergência do PRONASCI

Em consonância com os pressupostos elencados no artigo 144 da nossa Constituição Federal de 1988, a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares<sup>11</sup>.

Importa ressaltar em caráter diferenciado que, no âmbito dessa organização, como decorrência da necessidade de um efetivo policial com treinamento operacional para pronta intervenção vinculado à União, foi criada em 2004<sup>12</sup> a Força Nacional de Segurança *“para atender às necessidades emergenciais dos estados, em questões onde se fizerem necessárias a interferência maior do poder público ou for detectada a urgência de reforço na área de segurança. Ela é formada pelos melhores policiais e bombeiros dos grupos de elite dos Estados, que passam por um rigoroso treinamento no Batalhão de Pronto Resposta (BPR)”*<sup>13</sup>

Por conseguinte, de maneira mais específica, a compreensão das funções a cada órgão desse sistema decorre das competências da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos municípios, onde à polícia federal e às polícias rodoviária e ferroviária federal cumpre respectivamente atribuições de polícia judiciária, e de patrulhamento de rodovias e ferrovias sob a jurisdição da União. Já às polícias civil e militar e corpo de bombeiros militar são atribuídas respectivamente as funções de polícia judiciária<sup>14</sup>, de patrulhamento ostensivo e ainda defesa civil. No âmbito dos municípios, nos termos do parágrafo 8º do artigo 144 supracitado,

---

<sup>11</sup> A competência atribuída aos corpos de bombeiros militares, no âmbito da garantia da segurança pública, se estende à incumbência de execução de atividades de defesa civil, nos termos do parágrafo 5º do referido artigo 144 da CF/88; contexto esse que abordaremos mais profundamente nos capítulos subsequentes.

<sup>12</sup> Neste ano (2004) foi emitido pelo presidente Lula o decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004 que disciplinou o funcionamento da força nacional de segurança.

<sup>13</sup> Enunciado disponível na página do Ministério da Justiça: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/forca-nacional>. Acesso em dezembro de 2016.

<sup>14</sup> A Polícia judiciária se ocupa da atividade de investigação e perseguição criminal. É também conhecida como Polícia criminal, Polícia técnica e Polícia de investigação. (TEIXEIRA, 2016, p.31).

estes “*poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei*”.

Oportuno destacar, no que se refere aos parâmetros de análise organizacional da segurança pública estadual, a tendência a se associar o sentido de suas finalidades predominantemente à atuação das forças policiais, agindo diretamente no combate à criminalidade de forma ostensiva junto à sociedade, em detrimento da prerrogativa de defesa, resgate e salvamento estabelecida aos corpos de bombeiros militares, de maneira que o significado de atribuições diversas para a garantia de um serviço essencial à população visa assegurar o alcance de necessidades variadas que envolvem o conceito da palavra segurança.

Nesse diapasão, não obstante a definição de competências devidamente estabelecidas pelos enunciados normativos, o sistema de segurança pública encontra suas diretrizes centrais orientadas, sobretudo, a partir das prerrogativas conferidas ao Ministério da Justiça, conforme determinado em normas como o Decreto 8.668 de 11 de fevereiro de 2016<sup>15</sup>. Nesse sentido, a compreensão de uma perspectiva de contexto histórico da segurança pública no Brasil requer que se considere o processo evolutivo deste órgão ministerial do Poder Executivo Federal, como fundamento para a abordagem da política de segurança pública ora avaliada, o PRONASCI, uma vez que o princípio de sua formulação decorre da competência da União.

De acordo com os registros históricos, em 03 de julho de 1822, o Príncipe-Regente Dom Pedro de Bragança criava, através de Decreto, a Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, primeira denominação atribuída a um órgão incumbido da prerrogativa de gerenciar a implementação normativa, cuja finalidade originária consistia em facilitar o expediente e organizar a aplicabilidade dos “atos da justiça” vinculados ao poder executivo.

Posteriormente, em 30 de outubro de 1891, a Lei nº 23 reorganizou os serviços da administração federal, passando a chama-lo de Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Já no século XX, em 25 de fevereiro de 1967, foi publicado o Decreto-Lei nº 200 trazendo a denominação de Ministério de Justiça, elencando suas competências no artigo 39, das quais destacamos a manutenção da ordem

---

<sup>15</sup> Segundo o artigo 1º, inciso IV deste Decreto, o Ministério da Justiça tem entre outras competências, os assuntos referentes às políticas sobre drogas, segurança pública, Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal e do Distrito Federal.

jurídica, nacionalidade, cidadania, direitos políticos e garantias constitucionais; assuntos que são por sua vez ratificados no Decreto nº 8.668/2016 mencionado anteriormente.

No contexto contemporâneo, no âmbito de suas denominações institucionais, o então Ministério da Justiça e Cidadania trabalha suas diretrizes pautado em pilares consolidados em conceitos fundantes, como o de segurança pública, que é definida como:

[...] uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei. (Portal eletrônico do Ministério da Justiça)<sup>16</sup>

Destarte, da análise deste conceito, convém destacar que a perspectiva de organização da segurança pública na sociedade brasileira no final do século XX perpassa a relevância da promulgação do texto constitucional de 1988, que introduziu ideais de abordagem de questões fundamentais na sociedade, como a cidadania e a participação, ante ao recente passado de limitações de direitos e garantias individuais e, principalmente, ausência de regulamentação específica e diretrizes claras sobre a organização sistemática de setores essenciais.

Após o período de redemocratização do país, os princípios elencados constitucionalmente estabeleciam, sobretudo, a defesa dos direitos humanos como um fundamento basilar das relações sociais, na medida em que a ação de grupos e lideranças de movimentos sociais organizados, bem como a participação do Brasil em conferências de organismos internacionais ratificavam a tendência a um caminho de planejamento e consolidação de planos estruturantes na área da segurança pública.

[...] nas décadas de 1970 e 1980, os movimentos sociais e a Igreja surgiram como atores importantes no processo de redemocratização, reivindicando direitos e lutando contra a violência de Estado, a partir da década de 1990 estes atores perdem centralidade e a sociedade civil organizada passa a exercer protagonismo por meio de outro tipo de relação com o Estado e com a população. A estratégia de ação deixa de ser exclusivamente na chave do enfrentamento e da denúncia, e a possibilidade de modernização começa a se desenhar a partir da associação com a academia e na prestação de serviços para o governo. (DE LIMA, 2015, p.138)

---

<sup>16</sup> <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-de-seguranca-1/conceitos-basicos>

Um dos marcos determinantes na compreensão do momento que se consolidava no desenvolvimento das políticas de segurança pública do país foi a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1998. Como consequência deste incremento e no sentido de modernização e organização da gestão administrativa, surgiu o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) no ano 2000, ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), com propostas de implementação de políticas de segurança pública de forma integrada entre os setores, adoção de tecnologias no combate à criminalidade e maior grau de participação das comunidades para a promoção de práticas de prevenção.

O governo Fernando Henrique Cardoso, tendo em vista os desdobramentos da Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, cria, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), aperfeiçoando-o em 2000, com a instituição do II Programa Nacional de Direitos Humanos, após a IV conferência Nacional de Direitos Humanos, ocorrida em 1999. Demonstrando disposição em reorganizar o arranjo e a gestão da segurança pública, o Governo Federal, cria, em 1995, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplansep), transformando-a, no ano de 1998, em Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), tendo como perspectiva atuar de forma articulada com os estados da federação para a implementação da política nacional de segurança pública. (CARVALHO, 2011).

Entretanto, a implementação das políticas definidas no âmbito das estratégias para a Segurança Pública no governo FHC não tardaram a convergir para a falta de efetividade, reiterando as velhas práticas dos governos anteriores. Em outras palavras, os programas e recursos previstos lograram relativos insucessos:

[...] ante a ausência de uma política nacional sistêmica, com prioridades claramente postuladas, dada a dispersão varejista e reativa das decisões, que se refletia e inspirava no caráter dispersivo e assistemático do plano nacional do ano 2000, o Fundo acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais: o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. (SOARES, 2007).

A sucessão presidencial em 2003 renovou esperanças e instaurou expectativas com a eleição de um candidato de esquerda com grandes pretensões de mudanças, sobretudo na área social e, conseqüentemente, nas formas de emprego e gestão da segurança pública, que já era orientada como ação política direcionada à defesa dos direitos humanos.

Como exemplo de comprometimento e engajamento, o ainda pré-candidato à presidência, Luiz Inácio Lula da Silva, apresentou em fevereiro de 2002 o seu Plano Nacional de Segurança Pública com viés fortemente voltado à promoção da cidadania, de cunho apartidário, tendo como medidas fundamentais a valorização dos profissionais da segurança pública, políticas voltadas à uniformização das ações policiais, a participação e a cooperação entre os governos federal, estadual e municipal, investimentos nos órgãos de investigação, na prevenção e na gestão, entre outros. “A ideia primordial era reformar as instituições da segurança pública e implantar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) para atuar de forma articulada, por meio de políticas preventivas, principalmente voltadas para a juventude.” (LOPES, 2009, p. 75).

O Plano Nacional de Segurança Pública foi elaborado no âmbito do Instituto Cidadania, ao longo de mais de um ano de trabalho, tendo-se ouvido gestores, pesquisadores, especialistas e profissionais das mais diversas instituições e regiões do país, formados nas mais diferentes disciplinas, além de lideranças da sociedade, em todo o país. Os coordenadores também buscaram incorporar, na medida do possível, as experiências bem-sucedidas, nacionais e internacionais. Eleito Lula, coube à Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão do Ministério da Justiça, aplicar o Plano, o que começou a ser feito, até que sucessivos sinais foram deixando clara a indisposição do governo para levar adiante a integralidade dos compromissos assumidos. (SOARES, 2007).

As limitações na implementação deste Plano de governo referiam-se, fundamentalmente, às questões políticas e pretensões partidárias que se opunham à “radicalidade” que algumas medidas almejavam no âmbito da estrutura da segurança pública do país, de maneira que o grau de alcance dos resultados destas ações poderia incidir diretamente na estabilização do governo ou causar possíveis desgastes políticos.

[...] O presidente reviu sua adesão ao Plano e desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu – na interlocução com a instância que, à época, se denominava “núcleo duro do governo” – que fazê-lo implicaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública, no país, ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança, perante a opinião pública. (SOARES, 2007).

Mesmo não ocorrendo em sua implementação da maneira como foi formulada e articulada, a política de segurança pública do primeiro governo do presidente Lula reforçou estratégias criadas ainda por Fernando Henrique Cardoso e consolidou as novas tendências de abordagem valorizando as perspectivas da

prevenção da criminalidade através da ampliação do diálogo com as comunidades, a reestruturação profissional a partir da qualificação e capacitação dos efetivos policiais, dos avanços tecnológicos na área e execução de projetos para o sistema prisional; de maneira que estas linhas de trabalho norteariam a formulação do “novo” Programa de governo para a segurança pública, o PRONASCI, instituído por Lula durante o seu segundo mandato (2007 – 2010).

### **2.3 A emergência do PRONASCI**

O PRONASCI, enquanto programa de abrangência nacional, situa-se como proposta governamental de competência da União através do Ministério da Justiça. Sua formulação se deu em cenário otimista de crescimento econômico, portanto, com previsão de recursos suficientes para a implementação das ações propostas.

De fato, as condições político-econômicas em que se iniciava o segundo governo do presidente Lula sinalizavam perspectivas favoráveis<sup>17</sup> para a implementação de diversos projetos elaborados ainda durante a campanha para reeleição. Nesse sentido, nesse período, é instituído um projeto de feição neodesenvolvimentista voltado para o fortalecimento da indústria nacional e a geração de empregos através de programas de qualificação e políticas de incentivo ao empreendedorismo, além da criação de grandes projetos de infraestrutura e altos investimentos em áreas como saúde, educação, moradia e segurança pública.

O sentido mais amplo das mudanças foi dar ativismo ao Estado no domínio econômico, principalmente: (a) no fomento à produção via financiamento de capital e investimentos públicos em infraestrutura; (b) na expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo; e (c) apoio à formação de grandes empresas brasileiras, transformando-as em agentes competitivos frente às multinacionais tanto no mercado interno como no mercado internacional, via crédito e outros incentivos regulatórios para aquisições e fusões, e também via apoio diplomático, em especial nas relações Sul-Sul. (MORAIS, 2011).

---

<sup>17</sup> Um dos argumentos para a ocorrência destas condições como propícias ao desenvolvimento nacional consiste no reconhecimento da conjuntura econômica internacional altamente favorável a partir do ano de 2003, nos termos do que descreve Filgueiras (2007, p.224).

Nesse modelo, o papel do Estado se diferencia do modelo neoliberal<sup>18</sup>, conforme afiança Romano:

Os defensores do neodesenvolvimentismo sustentam que o consenso neoliberal e seus preceitos privatizantes de desregulamentação do trabalho, enxugamento do Estado, dentre outros, não conseguiram resolver questões centrais que afetam a humanidade. Assim, na vaga da crise que atinge todas as dimensões da vida social, recupera-se a possibilidade de elaborar estratégias de desenvolvimento nacional, que reponha temas, a exemplo do impacto da mudança climática, justiça ecológica, reconstrução dos bens comuns, pós-desenvolvimento, *buenvivir*, democracia ecológica e economia do cuidado (ROMANO, 2009 apud MOTA, 2012, p.158/159)

As ações do Estado, nesse contexto, vinculam-se predominantemente à orientação de organismos internacionais como o Banco Central e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, redefinindo as estratégias de dominação burguesa direcionadas para as questões sociais sem, entretanto, efetivar a operacionalização de mudanças estruturais.

As medidas de governo eram diretamente voltadas a um crescimento econômico pautado na ampliação da renda familiar dos grupos mais pobres, com transferências fiscais, políticas de acesso a serviços básicos e investimentos em infraestrutura, que associados a uma política externa para incremento da economia caracterizaram o perfil desenvolvimentista daquele governo, conforme descreve Erber (2011) em análise feita durante esse período:

Proposta inicialmente no Plano Plurianual de Aplicações (PPA) 2003-2007, ampliada pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e pela tentativa de estabelecer parcerias público-privadas, em 2003, a convenção neodesenvolvimentista foi reforçada, a partir de 2006, pela mudança de equipe no Ministério da Fazenda e pela reeleição do Presidente Lula. Encontra sua forma atual no Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010 (PAC) e na recente Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). (ERBER, 2011).

Nestes termos, o cenário político nacional projetava-se durante o segundo mandato do então presidente Lula, com aspirações de consolidação de programas de governo como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), com bons resultados na economia, alta no salário mínimo e perspectivas de superação dos efeitos que mazelas históricas haviam deixado na sociedade brasileira, sobretudo no

---

<sup>18</sup> Para alguns autores como Lecio Morais, “muitas das medidas de política econômica preconizadas pelo novo-desenvolvimentismo passaram a ser adotadas pelo governo Lula a partir de 2006, mas sem ter havido uma ruptura com as políticas macroeconômicas neoliberais”, (MORAIS, 2011)

âmbito da segurança pública, de onde advinham alguns dos dados e estatísticas mais preocupantes para aquele momento.

A contar a partir dos anos 1980, o impacto das décadas seguintes de baixo crescimento, alto desemprego e recuo das políticas públicas e sociais determinadas pelo receituário neoliberal pode ser medido por muitos indicadores, mas vamos fazê-lo aqui pelo aumento da violência urbana. A taxa de homicídios cresceu 259% no Brasil entre 1980 e 2010. Em 1980, a média de assassinatos no país era de 13,9 mortes para cada 100 mil habitantes. Em 2010, saltou para 49,9. A principal vítima dos homicídios é o jovem negro e pobre, morador da periferia metropolitana. (MARICATO, 2013, p. 21).

O processo de formulação de uma política que se voltasse para a superação desses indicadores na área da segurança pública se deu em condições favoráveis nos moldes dos grandes programas de governo que eram implementados naquele momento, idealizando-se a consolidação dos parâmetros de ação com ênfase no trabalho de prevenção da criminalidade, através de projetos voltados diretamente para as comunidades e segmentos mais vulneráveis da sociedade, do aperfeiçoamento das atividades dos profissionais da segurança pública, à reestruturação do sistema penitenciário, entre outras medidas, conforme será analisado posteriormente.

## **2.4 Elementos da formulação do PRONASCI**

No âmbito das condições descritas acerca das determinantes que permearam a evolução das políticas de segurança pública no Brasil, o processo de formulação do PRONASCI agregou elementos já construídos e perspectivas consolidadas a fatores políticos, sociais e econômicos determinantes e favoráveis para a fundamentação dos aspectos geradores que viabilizaram a operacionalização de seus pressupostos processuais como política pública.

Nesse sentido, ao voltarmos nossa abordagem à percepção da problemática que afeta a garantia da segurança pública para a sociedade, e expressa enquanto demanda de relevância fundamental no contexto sócio-político, faz-se oportuno destacar a constatação de Klaus Frey a despeito das fases do ciclo político em que se dá a dinâmica do processo de constituição de políticas públicas:

As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das

políticas. Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, 'agenda-setting', elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. (FREY, 2000, p. 226).

Em nossa abordagem, passaremos a discorrer, com base nestas fases do ciclo político enumeradas por Frey (2000), elencando as circunstâncias que permearam a incidência do PRONASCI enquanto política de segurança pública, de maneira que neste tópico trataremos de elementos relacionados à percepção e definição dos problemas, da “*agenda-setting*”, bem como da própria elaboração do Programa em si. Posteriormente, situando e delimitando nosso objeto, trataremos da fase de implementação do Projeto Bolsa Formação no âmbito do PRONASCI, e, finalmente, a avaliação, que por sua vez, representa o aspecto essencial como objeto desta pesquisa, da qual elaboramos no capítulo final.

De início, pensar a problemática em torno da operacionalização da segurança pública na sociedade brasileira enseja uma reflexão acerca da debilidade histórica de sua metodologia de execução.

Em outras palavras, a percepção desta defasagem se traduz em sua atribuição como uma demanda caracterizada pela sua evidência política irresoluta, agravada pelo elevado crescimento populacional nas áreas urbanas e crescente alta nos índices de criminalidade, favorecida pelo tráfico de drogas verificado nas últimas décadas do século XX, na qual se tem a fundamentação das condições que viabilizaram a formulação de um programa de governo que satisfizesse a esta demanda recorrente<sup>19</sup>. Na perspectiva de *police cycle*, no âmbito das políticas públicas, emergia o cenário favorável para a construção de estratégias e medidas que resultariam na decisão final, que foi o PRONASCI.

Portanto, a definição do “problema” ou *issue* da presente questão se expressa na evidência dos maus resultados e na ineficiência das políticas de segurança pública implementadas nos primeiros anos deste século, traduzidos em altos índices de criminalidade, falhas frequentes na conduta policial, sistema prisional desestruturado, além da vulnerabilidade das comunidades mais carentes. Todos esses problemas eram largamente veiculados pela mídia em geral e amplamente debatidos por grupos sociais, agentes políticos e organizações

---

<sup>19</sup> Nos termos da classificação das demandas em Políticas Públicas, conforme ensina Rua (1997).

variadas<sup>20</sup>. Nesse cenário, grupos de pressão de grande relevância, como a Igreja e movimentos populares e sindicais, abrem espaço para novos protagonistas:

A partir de meados dos anos 2000, no entanto, uma conjunção de fatores parece alterar o modo como os diversos atores do campo interagem, dando origem a uma nova gramática. Dentre estes fatores destacamos: o reconhecimento, por parte da sociedade civil organizada, de que sua estratégia de ação não surtiu os efeitos desejados; o protagonismo que as universidades passam a assumir nos debates de política pública, processo muito influenciado pelos editais de pesquisa financiados pelo governo federal e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud); o ressurgimento de segmentos do movimento social, tais como o movimento negro, especialmente as lutas da juventude negra, ou os movimentos de vítimas da violência policial, que pressionam as pautas da sociedade civil organizada, provocando mudanças nas relações com o Estado e, mais especificamente, com as polícias. (DE LIMA, 2015).

Tal como decorreu na criação do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme destacou Sá e Silva<sup>21</sup>, agentes sociais e profissionais inerentes ao setor reforçaram os grupos de pressão, tendo-se que, no caso do PRONASCI, acadêmicos, sociedade civil organizada e, mais recentemente, policiais, que passam a vocalizar um movimento que pede reformas profundas no modelo de organização dos sistemas de segurança pública e justiça criminal. Um dos exemplos mais emblemáticos, mas não o único, deste movimento é o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que assumiu protagonismo no discurso em torno das reformas no campo nos últimos anos. (DE LIMA, 2015).

Isso significa que os atores políticos e sociais agem não somente de acordo com os seus interesses pessoais. Também as suas identidades, ora enquanto cidadão, político, servidor público, ora enquanto engenheiro, médico, sindicalista ou chefe de família, influenciam o seu comportamento nos processos de decisão política. Regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias apropriadas. (FREY, p.233)".

---

<sup>20</sup> O PRONASCI surgiu a partir de um processo de discussão coordenado pelo Ministério da Justiça, envolvendo Ministérios da Administração Pública Federal (Educação, Saúde, Trabalho, Cultura, Esporte, Cidades e Desenvolvimento Social e Combate à Fome), Casa Civil, Secretaria Nacional Antidrogas, Secretaria Nacional da Juventude, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Secretaria Especial de Política para as Mulheres e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, além de representantes das secretarias estaduais de segurança pública e de movimentos sociais. (BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Relatório de Levantamento de Auditoria. TC 015.963/2010-1).

<sup>21</sup> (...) O caso mais bem-sucedido e que aparece sempre como exemplar é o do Sistema Único de Saúde (SUS), um arranjo baseado em instrumentos de coordenação federativa, fontes de financiamento, sistemas de informação e canais de participação social. A adoção dessa lógica no campo da segurança implicaria, como implicou na saúde, que diferentes atores, em diferentes níveis, tivessem de interagir, segundo regras e limites predefinidos, visando estabelecer a agenda, selecionar alternativas de ação, fixar competências, executar e monitorar ações de maneira reflexiva e permanente. (SÁ E SILVA, 2013).

Cabe ressaltar, ainda, a relevância do papel das demais forças políticas envolvidas no processo de mobilização de recursos e funções que ensejaram o procedimento de formulação, de maneira que a garantia da execução do Programa requereu a participação de órgãos públicos como universidades, consórcios com estados, municípios, organizações não governamentais e organismos internacionais, além de parcerias e contratos com instituições financeiras como a Caixa Econômica Federal.

Nos termos da ideia de Rua (1997, p.6), “ao deixar de ser um estado de coisas e se transformar em um problema político uma questão ou demanda toma-se um *input*, passando a incluir-se na agenda governamental. A partir desse momento inicia-se o momento de formulação das alternativas.” Nesta perspectiva, a definição da agenda convergiu para a elaboração do PRONASCI especificamente para o início de 2007, ano em que foi oficialmente lançado.

Por conseguinte, a criação do PRONASCI decorreu de uma escolha na qual a análise da conjuntura política do governo federal proporcionou a tomada de decisão mais oportuna. De acordo com o que preleciona Rua (1997, p.1), uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

Na Exposição de Motivos 139, da Medida Provisória 384/2007 que resultou na Lei n. 11.530/2007, reconhece-se que historicamente o Estado tem adotado políticas repressivas, inclusive com o “endurecimento assistemático de penas” que não tem tido a eficácia desejada. O Pronasci, segundo a referida EM 139, é resultado de amplo debate do governo com especialistas e com a sociedade civil. Partindo do diagnóstico do ciclo da violência, a União, diz ainda a EM 139, “se propõe a enfrentá-la de maneira mais qualificada e humanista, com foco étario, social e territorial”. Neste sentido é que o Pronasci busca articular ações de segurança pública e políticas sociais mediante a cooperação dos três entes federativos. (FORTE, 2008).

Desse modo, em 20 de agosto de 2007 foi publicada a Medida Provisória 384/2007, que se converteu em 24 de outubro daquele ano na Lei 11.530/07, instituindo efetivamente o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, contando com uma previsão de 94 ações distintas e fundamentando-se basicamente na reformulação das diretrizes norteadoras de execução da segurança pública no país, conforme se detém no artigo 1º do referido diploma normativo:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

No âmbito das medidas que seriam implementadas, algumas merecem destaque quanto à representatividade de suas ações e do impacto pretendido como reflexo das mudanças e da efetividade dos resultados operados na sociedade.

Merecem destaque as seguintes ações: a) Bolsa-Formação – em que profissionais de segurança pública recebem novos estímulos para estudar e atuar junto às comunidades; b) Formação Policial – voltada para a qualificação das polícias, incluindo práticas de segurança cidadã, como a utilização de tecnologias não letais, técnicas de investigação, sistema de comando de incidentes, perícia balística, DNA forense, etc.; c) Mulheres da Paz – capacitação de líderes comunitárias em temas como ética, direitos humanos e cidadania, para agirem como multiplicadoras do programa, aproximando-se dos jovens; d) Protejo (Proteção dos Jovens em Território Vulnerável) – capacitação de jovens com auxílio de bolsas, para agirem como multiplicadores da filosofia transmitida pelas Mulheres da Paz e pelas equipes multidisciplinares; e) Sistema Prisional – reestruturação do sistema prisional de modo a separar jovens entre 18 e 24 anos por faixa etária e natureza do delito, impedindo aqueles que cometeram pequenas infrações de sofrerem influência dos líderes do crime organizado, e ainda, promover ações que visam a qualificação de agentes penitenciários e a formação profissional de presos; e f) Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública – disponibilização de unidades populares para servidores de baixa renda. (LOPES, 2012, p.48)

Como resposta a problemas situados em um complexo contexto de contradições, o Programa se propunha ao debate, às discussões e ao desenvolvimento de novos paradigmas à elaboração de políticas na área da segurança pública, para a operacionalização de preceitos fundamentais elencados constitucionalmente e à garantia da consolidação de novas e modernas metodologias, sobretudo no âmbito dos direitos humanos.

Uma das determinantes mais relevantes no processo de elaboração desta política pública foi, sem dúvida, a interação entre os entes federados para troca de informações no sentido de identificar as áreas mais vulneráveis onde as ações de segurança pública seriam mais emergenciais. Tal diálogo já vinha se efetivando desde o ano de 2003 com a articulação de medidas que sinalizavam possibilidades de superação gradativa dos modelos de abordagem que definiam a questão da segurança pública como atribuição prioritária dos estados.

Assim, em 2003 foi celebrado um “Protocolo de Intenções” entre a União, os estados e o Distrito Federal, estabelecendo um sistema de interlocução

entre a Senasp, as secretarias de Segurança Pública estaduais e os departamentos de Polícia Federal (DPF) e de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), com o objetivo de identificar os principais focos de criminalidade e violência, além de propor soluções conjuntas no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública. A operacionalização da estratégia se deu pela criação dos Gabinetes de Gestão Integrada Estaduais (GGIE), cuja função é promover a articulação interinstitucional, o planejamento sistêmico e a reforma das polícias, introduzindo mecanismos de gestão com foco na criminalidade segundo os estados e regiões. Essa nova abordagem também reconhece o papel do município no combate à criminalidade, em especial por meio das Guardas Municipais. No âmbito do Pronasci, e primordialmente nos “Territórios da Paz”, instituíram-se os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM), que, semelhantes aos GGIE, articulam a atuação das forças de segurança – polícias civil, militar, bombeiro, guarda municipal, secretaria de segurança pública – e representantes da sociedade civil, além de fomentar o debate sobre segurança pública no município e trazer informações sobre os projetos de iniciativa que podem ser implementados no município. (RIOS, 2010, p.348/349).

No rol das circunstâncias que envolveram a formulação do PRONASCI, destacam-se, ainda, o papel dos sujeitos situados no âmbito do processo decisório. Um trecho de uma declaração dada em 2012 pelo ex-secretário nacional de segurança pública e um dos principais gestores acerca do Programa, Ricardo Balestreri, explicita essa euforia com o que acreditavam significar esse Programa para a área de segurança pública no Brasil:

“O Pronasci foi a melhor consequência prática que nós tivemos do Susp, o Sistema Único de Segurança Pública, que teve, ainda na gestão do ex-secretário Luiz Eduardo Soares, em 2003, um grande movimento de estruturação. Ali nós demos um grande passo em frente, elaborando todas as diretrizes teóricas da segurança pública brasileira. E, alguns anos depois, na gestão do então ministro da Justiça Tarso Genro, isso se transformou numa ponta prática muito importante que foi o Pronasci. Nesse contexto, o Pronasci foi o melhor e talvez o único programa sistêmico objetivo de segurança pública que nós tivemos no Brasil.”<sup>22</sup>

Nesse diapasão, Lopes (2012) destaca em sua pesquisa acerca da formulação do PRONASCI, o ponto de vista do assessor da presidência da Caixa Econômica Federal, Vicente Trevas, no que se refere às dificuldades durante a concepção das diretrizes e competências do Programa:

Para Vicente Trevas, responsável por articular os problemas federativos envolvendo o Pronasci, a principal questão enfrentada pelo programa na concepção inicial esteve relacionada ao dilema de se tratar de programa federal ou federativo. Se concebido como programa federal, as decisões caberiam exclusivamente ao governo federal. Se concebido como programa federativo, deveria combinar as várias racionalidades dos entes envolvidos.

---

<sup>22</sup> (Disponível em <https://segurancaedemocracia.wordpress.com/2012/03/27/pronasci-foi-a-grande-luz-de-esperanca-na-seguranca-publica/>. Acesso em 12 de dezembro de 2015).

Como o programa previa a participação das demais esferas autônomas de governo, para obter êxito, tal programa deveria considerar que essas esferas são portadoras de racionalidade própria e optar por decisões compartilhadas. Trevas concluiu que o Pronasci foi um programa federal e federativo, ou seja, uma iniciativa do governo federal, mas combinando as racionalidades dos demais entes federativos. (LOPES, 2012, p.59).

Portanto, no que concerne à sua formulação é possível identificar esforços para o alcance de resultados que garantissem a minimização dos efeitos da criminalidade, de maneira que, dada a dimensão, a complexidade e as pretensões do Programa, muitos desses vetores de ação demonstram significados positivos como elementos à percepção de parâmetros mais efetivos a serem empregados.

Entretanto, as deficiências na condução das medidas estabelecidas na formulação do PRONASCI são constantemente elencadas e tornaram-se evidentes no transcorrer da implementação, principalmente quanto à gestão administrativa e execução orçamentária, possuindo uma vasta relação de pontos críticos amplamente debatidos em pesquisas e relatórios de auditorias.

## **2.5 Aspectos da implementação do Projeto Bolsa Formação**

Como já referido neste documento, as bases organizacionais do sistema normativo do PRONASCI estabeleceram uma previsão de 94 ações para dimensionar a abrangência do Programa, de maneira que tais medidas vislumbrassem as mais diversas esferas do sistema de segurança pública do país. Nesse sentido, a atribuição de gerenciar a implementação do Programa, celebrando contratos, parcerias e convênios que viessem a promover a execução dos projetos previamente estabelecidos ficou sob a incumbência do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP e de maneira direcionada, aos gabinetes de gestão municipais.

A execução do Pronasci se dará por meio de mobilizações policiais e comunitárias. A articulação entre os representantes da sociedade civil e as diferentes forças de segurança – polícias civil e militar, corpo de bombeiros, guarda municipal, secretaria de segurança pública – será realizada pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipais (GGIM). O Pronasci será coordenado por uma secretaria-executiva em nível federal e regionalmente dirigido por uma equipe que atuará junto aos GGIM e tratará da implementação das ações nos municípios. Para garantir a realização das ações no país serão celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não-governamentais e organismos internacionais. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012 apud LOPES, 2012).

Concebido como uma das principais políticas de segurança pública no país, o PRONASCI, segundo dados do Ministério da Justiça, contou com uma perspectiva de dotação orçamentária em torno de R\$ 6,707 bilhões até o fim do ano de 2012, sendo parte deste montante destinado ao Projeto Bolsa Formação.

Visando o aperfeiçoamento da qualificação dos profissionais da segurança pública, este Projeto contou com o aspecto atrativo de concessão de “bolsas” no valor aproximado de R\$ 400,00 cada, condicionadas ao bom aproveitamento nos cursos oferecidos e restritas àqueles servidores com vencimentos iguais ou inferiores a R\$ 1.700,00, além de bom comportamento.

As determinações do SENASP para a construção de uma matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área da segurança pública se orientavam de maneira a privilegiar o aprofundamento dos esforços na qualificação e no aperfeiçoamento da formação dos servidores.

É cada vez mais necessário pensar a intencionalidade das Atividades Formativas, pois o investimento no capital humano e a valorização profissional tornam-se imprescindíveis para atender as demandas, superar os desafios existentes e contribuir para a efetividade das organizações de Segurança Pública. Portanto, a Matriz Curricular Nacional tem por objetivo ser um referencial teórico-metodológico que orienta as Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública – Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros Militares – independentemente da instituição, nível ou modalidade de ensino que se espera atender. (apud, FILHO, 2010).

Os fundamentos da instituição do Projeto Bolsa Formação tiveram suas bases consolidadas essencialmente em dois pilares: a qualificação profissional e a complementação financeira à subsistência dos beneficiários.

Com essa perspectiva, pretendia-se contemplar aspectos determinantes para uma atuação mais eficiente desses agentes na sociedade, de maneira a não só promover a formação e a atualização de novos conteúdos às suas práticas cotidianas, mas ainda, contribuir, em certa medida, para a minimização da defasagem salarial com pretensões de reflexos positivos na autoestima profissional. Nesse sentido, acerca de suas diretrizes, nos termos de levantamentos feitos pela Coordenação-Geral de Planejamento e Modernização Rodoviária – CGPLAN, em 2010:

O Bolsa Formação, uma das principais ações PRONASCI, visa a valorização e formação do profissional de segurança pública brasileiro, com foco nos direitos humanos, policiamento comunitário, uso progressivo da força, entre outros temas. Como incentivo à capacitação, o servidor recebe uma bolsa de R\$ 443,00. Em alguns estados, esse valor chega a representar um acréscimo de 40% do salário. Desde seu início, em 2008,

até outubro de 2010, o programa já pagou cerca de R\$ 1.367.161.016,00 em bolsas, o que corresponde a 487.938 benefícios, contemplando 231.945 profissionais de segurança pública dentre policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais. (BRASIL, 2010, p.06).

Um aspecto a ser pontuado, nesse sentido, diz respeito à abrangência do “Bolsa Formação”, na medida em que, em função das exigências nos requisitos, boa parte destes profissionais acabavam impossibilitados de aderir, seja por estarem classificados com comportamento irregular na Corporação, ou por possuírem rendimentos mensais acima do teto de R\$ 1.700,00 (hum mil e setecentos) reais à época, o que ocorria com frequência, deixando de fora servidores que ganhavam às vezes somente um pequeno valor acima deste patamar.

Em outro ponto, destacamos a condição de conclusão do curso escolhido, estabelecida como necessária para o recebimento da bolsa, onde o beneficiário estaria então habilitado a aferir este recurso financeiro ao longo de 12 meses, período em que, no entanto, não teria mais a “obrigação” de participar de novos cursos.

Por conseguinte, para viabilizar a execução do Projeto, além dos já referidos convênios com órgãos e instituições públicas, foram também criados mecanismos institucionais de operacionalização interna vinculados ao Ministério da Justiça no sentido de garantir a sua finalidade precípua, qual seja, a formação dos profissionais, destacando-se as redes EaD (Rede Nacional de Educação a Distância) e RENAESP (Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública):

A Rede Nacional de Educação a Distância (EAD) é uma escola virtual que disponibiliza, gratuitamente, o acesso dos profissionais de segurança pública aos processos de aprendizagem, ultrapassando quaisquer barreiras geográficas e sociais. Criada em 2005, a Rede EAD representou um salto qualitativo em termos de investimento no capital humano, na valorização do profissional e na melhoria das ações de segurança pública. Entre 2005 e 2009, os cursos do EAD capacitaram 760.295 policiais civis, militares, federais e rodoviários federais, além de bombeiros, guardas municipais e agentes penitenciários. Outra importante ação para capacitação e qualificação dos profissionais de segurança pública é a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), um projeto de educação permanente, democrática e qualificada, promovido a partir da parceria com instituições de ensino superior – que recebem investimentos para realizar cursos nas modalidades presenciais e a distância – para a promoção de pós-graduação na área de segurança pública. A RENAESP mobiliza 65 instituições de ensino superior, 350 docentes, 73 coordenadores acadêmicos, tem 5.250 alunos e está presente em 26 estados da federação. (BRASIL, 2010, p.06).

Através destas organizações foi possível proporcionar o contato de muitos agentes da segurança pública com conteúdos diferenciados referentes a demandas atuais cada vez mais recorrentes, onde o policial, por exemplo, tinha a possibilidade de ampliar seus conhecimentos acerca de questões relacionadas ao Direito, consolidando concepções sobre deveres e prerrogativas, ou ainda ter contato com novas técnicas de abordagem, ou se atualizar sobre temáticas relacionadas aos direitos humanos, com ênfase em questões envolvendo violência contra as mulheres, as crianças, os idosos, etc.

A variabilidade dos cursos foi se intensificando com o passar dos anos<sup>23</sup>, de maneira que no ano de 2014, segundo publicação da rede EaD - SENASP, a disponibilidade de abordagens propostas chegava já a um quantitativo de 71 possibilidades de temáticas, abrangendo diversos segmentos da segurança pública, conforme abaixo relacionados:

Análise Criminal - Aspectos Jurídicos de Abordagem Policial - Atendimento as Mulheres em Situação de Violência - Atuação Policial Frente aos Grupos Vulneráveis - Balística Forense Aplicada - Bombeiro Educador - Busca e Apreensão 1 - Busca e Apreensão 2 - Busca e Resgate em Estruturas Colapsadas - Capacitação e Educação para o Trânsito - Cartéis - Concepção e Aplicação do estatuto da Criança e do Adolescente - Condutores de Veículos de Emergência - Crimes Ambientais - Crimes Cibernéticos - Procedimentos Básicos - Emergencista Pré-Hospitalar 1 - Emergencista Pré-Hospitalar 2 - Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes - Espanhol 1 - Espanhol 2 - Filosofia dos Direitos Humanos Aplicada a Atuação Policial - Fiscalização de Excesso de Peso - Fiscalização Interestadual de Transportes de Passageiros - Formação de Formadores - Formação de Tutores 1 - Formação de Tutores 2 - Acompanhamento de Fóruns - Gerenciamento de Crise - Gestão de Projetos - Identificação de Armas de Fogo - Identificação Veicular 1 - Identificação Veicular 2 - Inglês 1 - Inglês 2 - Intervenção em Emergências com Produtos Perigosos - Investigação Criminal 1 - Investigação Criminal 2 - Investigação de Estrupo - Investigação de Homicídios 1 - Investigação de Homicídios 2 - Libras - Mediação Comunitária - Mediação de Conflitos 1 - Mediação de Conflitos 2 - Ocorrências Envolvendo Bombas e Explosivos - Papiloscopia 1 - Papiloscopia 2 - Planejamento Estratégico - Polícia Comunitária - Policiamento Comunitário Escolar - Policiamento Orientado por Problema - Português Instrumental - Preservação de Local de Crime - Prevenção da Letalidade de Crianças e Adolescentes - Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - Psicologia das Emergências - Redação Técnica - Relatório de Local de Crime - Resolução de Conflitos Agrários - Saúde ou Doença de qual lado Você Está? - Segurança Contra Incêndio - Segurança Pública Sem Homofobia - Sistema de Comandos de Incidentes 1 - Sistema de Comandos de Incidentes 2 - Sistema e Gestão em Segurança Pública - Técnicas e Tecnologias Não Letais de Atuação Policial

---

<sup>23</sup> Ressalta-se, nesse sentido, que o Projeto Bolsa Formação passou por mudanças e atualizações em sua implementação, permanecendo ainda pelo menos até o ano de 2014, quando foram incluídos os agentes de trânsito na categoria de beneficiários, através da Lei nº 13.030 de 24 de setembro de 2014.

- Tópicos em Psicologia Relacionados à Segurança Pública - Uso da Informação na Gestão de Segurança Pública - Uso Diferenciado da Força – Violência, Criminalidade e Prevenção.

Por outro lado, cabe destacar, no âmbito da execução do “Bolsa Formação”, o significado de sua relevância em relação a operacionalização das outras ações previstas pelo PRONASCI, uma vez que, como já mencionado, os parâmetros da qualificação e complementação financeira aos profissionais da segurança pública correspondia a uma vertente que, por si só, consumia grande parte dos recursos de todo o Programa, em detrimento de outros projetos que também detinham papel fundamental para a proposta central. Acerca deste aspecto, segundo dados de levantamento de auditoria feita pelo Tribunal de Contas da União – TCU em 2010, inferiu-se que:

A ação com maior materialidade no PRONASCI é a 00CA – Concessão de Bolsa-Formação, com 40% da despesa total executada. Analisando-se a despesa em cada exercício, a ação representou 15% da despesa do exercício de 2008, 56% da despesa em 2009, sendo que em 2010, até o mês de março, foram executadas nessa ação 83% de toda a despesa do programa. A Lei Orçamentária Anual de 2010 consignou R\$ 702 milhões para o pagamento de Bolsa-Formação, aproximadamente 46% de toda a dotação do PRONASCI para o exercício, que foi de R\$ 1,5 bilhão. (TCU, 2010).

Para corroborar, são demonstrados os quantitativos destes percentuais comparados de forma organizacional com a implementação dos recursos destinados a diferentes ações, conforme a Tabela 1 a seguir:

**Tabela 1**

Cód.	Ação	Despesa Executada 2008	Despesa Executada 2009	Despesa Executada 2010 (até março)	Total	% total
00CA / 20B6*	Concessão de B. Formação	154.197.363	688.212.254	138.845.788	<b>981.255.405</b>	40%
7H58	Construção e imp. da academia da pol. civil do DF	11.540.724	-	-	<b>11.540.724</b>	0%
8375	Campanha do desarmamento	2.673.912	3.475.832	681.644	<b>6.831.388</b>	0%
8853	Apoio a implementação de políticas sociais	162.231.971	76.149.476	1.181.076	<b>239.562.523</b>	10%
8854	Gestão e comunicação do PRONASCI	24.335.039	41.326.251	1.693.346	<b>67.354.636</b>	3%
8855	Fortalecimento das instituições de segurança pública	309.361.789	149.380.005	5.300.108	<b>464.041.901</b>	19%
8856	Modernização de estabelecimentos penais	15.156.300	3.152.170	-	<b>18.308.470</b>	1%
8857	Apoio a implem. de políticas de segurança cidadã	168.669.188	172.835.811	18.114.428	<b>359.619.428</b>	15%
8858	Valorização profissionais e	44.747.415	17.407.729	1.195.732	<b>63.350.876</b>	3%

8860	operadores de seg. publica Apoio a construção de estab. penais especiais	133.200.000	85.880.890	287.500	<b>219.368.390</b>	9%
<b>Total</b>		<b>1.026.113.701</b>	<b>1.237.820.419</b>	<b>167.299.621</b>	<b>2.431.233.741</b>	<b>100%</b>

Fonte: SIAFIN (Sistema Integrado de Administração Financeira).

Esse contexto ilustra uma das críticas mais contundentes ao PRONASCI, que em sua execução acabou por priorizar, pelo menos do ponto de vista orçamentário, a promoção de ações direcionadas ao incremento das instituições da segurança pública, sobretudo no que se refere à concessão de recursos financeiros aos profissionais da área, em detrimento de ações que primassem pela vertente da prevenção com atuação direta do poder público na sociedade, com ênfase às regiões mais vulneráveis e com maiores índices de criminalidade.

### **3. O PROJETO BOLSA FORMAÇÃO NO MARANHÃO**

#### **3.1 A conjuntura sócio-política maranhense**

O presente item aborda elementos da conjuntura sócio-política do Maranhão no contexto em que se desenvolveu o Projeto Bolsa Formação no estado, incluindo as circunstâncias da qualificação e a forma de atuação dos profissionais da segurança pública, especificamente dos bombeiros militares.

Entende-se que os elementos que determinaram a criação dessa política específica não se desvinculam das mudanças sociais ocorridas em nível global nas últimas décadas, nos modos de comportamento orientados pelos padrões de produção e consumo privilegiados sob o capitalismo e da revolução ocorrida nos meios de comunicação que possibilitou o contato entre populações e regiões.

Tais mudanças incidiram na particularidade do Maranhão, enquanto estado do nordeste brasileiro, associando um passado de exploração e segregação, com os impactos das mudanças que o país estava vivendo. Desse modo, práticas como as culturas autossustentáveis baseadas na agricultura familiar e nas pequenas criações de animais em cidades do interior foram sendo gradativamente relegadas, posto que consideradas incompatíveis com os padrões de consumo tidos como modernos; e a população rural, nos moldes do cidadão urbano, passou a incorporar novas práticas ao seu modo de vida, o que tem sido considerado como uma das possíveis causas do aumento da criminalidade, casos do incremento do tráfico de drogas e a utilização indevida de armas de fogo.

Para corroborar esta afirmativa, o Quadro 1 traz o números de mortes causadas por armas de fogo no estado do Maranhão, registrados no Mapa da Violência Nacional. Nele se pode constatar que num intervalo de 10 anos (entre 2002 e 2012), houve um aumento de mais de 400% de ocorrências desse tipo de evento.

#### **Quadro 1**

##### **Mortes matadas por armas de fogo – Maranhão (2002 – 2012)**

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nº de vítimas	286	370	363	522	524	654	769	868	907	1.008	1.235

Fonte: WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência. Mortes Matadas por Armas de Fogo no Brasil**. Brasília. 2015. p.30.

Embora a criminalidade ainda tenha maior incidência nos centros urbanos de maior porte, mantendo seu fundamento de ocorrência tipicamente urbana<sup>24</sup>, tal fenômeno vem sofrendo mudanças na sua configuração, passando a se espalhar por pequenas cidades. No Brasil, processos de desigualdade social e a já referida disseminação de um modo de vida que tem suporte no consumo indiscriminado, oferecem os requisitos essenciais ao desenvolvimento desse fenômeno. As condições de boa parte das cidades brasileiras favorecem o aumento das ocorrências de criminalidade, que se acentua, sobretudo, no âmbito das periferias, tal como pontua Kowarick (2009):

Periferias... No plural. Isto porque são milhares de Vilas e Jardins. Também porque são muito desiguais. Algumas mais consolidadas do ponto de vista urbanístico; outras verdadeiros acampamentos destituídos de benfeitorias básicas. Mas, no modo geral, com graves problemas de saneamento, transporte, serviços médicos e escolares, em zonas onde predominam casas autoconstruídas, favelas ou o aluguel de um cubículo situado no fundo de um terreno em que se dividem as instalações sanitárias com outros moradores: é o cortiço da periferia. Zonas que abrigam população pobre, onde se gastam várias horas por dia no percurso entre a casa e o trabalho. Lá impera a violência. Dos bandidos, da polícia, quando não dos "justiceiros". Lá é por excelência o mundo da subcidadania. (KOWARICK, 2009, p.43).

Muitas destas questões têm forte influência no comportamento e modo de vida dos indivíduos, intensificando a falta de credibilidade no poder público e estigmatizando os mais vulneráveis, além de contribuir para a consolidação da sensação de insegurança.

<sup>24</sup> Este protagonismo dos centros urbanos como cenários ao desenvolvimento da criminalidade tem relação direta com os processos de precarização de serviços básicos, com grandes prejuízos à qualidade de vida das populações, tal como destaca Arendt (2010, p.61) ao afirmar que estes processos [...] se tornaram tão evidentes nos anos recentes – o declínio dos serviços públicos: escolas, polícia, correio, coleta de lixo, transporte, etc; a taxa de mortalidade nas estradas e os problemas de tráfego nas cidades; a poluição do ar e da água –, são os resultados automáticos das necessidades das sociedades de massa, que se tornaram incontroláveis. Elas são acompanhadas, e frequentemente, aceleradas, pelo declínio simultâneo dos vários sistemas de partidos, todos de origem mais ou menos recente e destinados às necessidades das massas populacionais.

O Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2006, p.11), colabora para o aprofundamento dessa discussão ao elencar fatores compatíveis com o universo urbano das periferias de cidades brasileiras e que contribuem para a atual sensação de insegurança, quais sejam:

- a) as atitudes culturais que propiciam ou favorecem o uso da violência nas relações interpessoais, comunitárias ou que menosprezam conceitos de proteção dos direitos humanos e garantias judiciais;
- b) o crescimento urbano desordenado;
- c) a desconfiança nas instituições e atitudes complacentes com condutas contrárias à lei;
- d) o enfraquecimento e a deterioração da situação familiar;
- e) os fatores de risco diversos como a vulnerabilidade trazida pelo álcool, drogas e uso de armas de fogo;
- f) as razões de origem institucional;
- g) e um histórico desgoverno da segurança.

Pode-se afirmar que São Luís, capital do Maranhão e foco da pesquisa que deu origem a presente Dissertação, passou a assumir, principalmente a partir do final do século XX, uma condição altamente favorável para a evolução dos índices de violência urbana. Os fatores arrolados no estudo do PNUD, aliados à formação socioespacial irregular e desordenada da cidade, passaram a favorecer a consolidação de elementos necessários para a prática de ações criminosas.

De fato, o crescimento demográfico e o processo de urbanização de São Luís vêm acontecendo mediante ocupações de áreas periféricas que são relegadas, sem infraestrutura adequada, fazendo com que uma grande massa populacional, parte advinda das cidades do interior em busca de estudo e trabalho, reste desamparada sem acesso a oportunidades de emprego, qualificação profissional e outras políticas públicas. Conforme pontua Luz (2004):

(...) registra-se apenas nas décadas de 1960/70 a formação de ocupações habitacionais em diferentes pontos, podendo-se mencionar, entre as mais expressivas: Sá Viana (em 1961, com 1.200 famílias); Redenção (1966, com 600 famílias); Santa Cruz (1967, com 2.000 famílias); Coroado (1969, com 1.000 famílias); Vila Palmeira (1969, com 4.000 famílias); Vila Nova (1972, com 1.000 famílias) e Coroadinho (1977, com 3.000 famílias). (LUZ, 2004, p.69).

Com o incremento nos meios de transporte, sobretudo na década de 1980 com a implementação de serviços nas rodovias e ferrovias<sup>25</sup> no estado, passaram a também a se intensificar as relações criminosas, como a prática do tráfico de drogas, devido ao maior intercâmbio entre os estados limítrofes ao Maranhão e os municípios<sup>26</sup>, atraindo cada vez mais pessoas em busca da suposta ilusão do “dinheiro fácil”; sendo que os núcleos periféricos, carentes de mecanismos de garantia aos direitos básicos dos cidadãos, apresentavam muitos requisitos propícios para o desenvolvimento gradual dessas condutas ilícitas.

Oportuno destacar, entretanto, que a incidência de ações criminosas, sobretudo na capital maranhense, não se restringe somente aos bairros periféricos e às áreas consideradas “invadidas”. Tal problemática atualmente tem sido uma constante, presente em todas as regiões da cidade. Porém, nos termos dos dados e indicadores registrados no âmbito da apuração da criminalidade em São Luís<sup>27</sup>, é notável a ocorrência de delitos predominantemente em determinados bairros, cujas características gerais se assemelham. Acerca desse aspecto, Venâncio (2013) destaca:

Esta realidade desafiadora à qual centenas de famílias estão submetidas, mostra-se cada vez mais de forma desafiadora. Segundo dados levantados pelo Observatório Social de São Luís em 2012, o problema do indicador de Aglomerados Subnormais (assentamentos irregulares – favelas, invasões, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas) atinge um percentual de 23% da população da capital, somando 232.912 pessoas. A desigualdade entre os territórios da cidade chega a 25,35 vezes entre o melhor e o pior valor entre as regiões, consentindo a São Luís a 25ª posição no ranking de comparação entre as demais capitais. Cabe ressaltar que os números desanimadores dos aglomerados subnormais, refletem diretamente na inquietação social denominada violência. Nos territórios com maior percentual de assentamentos irregulares, ela incide com maior

---

<sup>25</sup> A ferrovia, sem dúvida alguma, facilitou esta movimentação. Basta apenas lembrar que, a cada viagem São Luís – Carajás – São Luís, o trem transporta mais de 2.300 pessoas. (GISTELINK, 1988, p.139).

<sup>26</sup> A preocupação em melhorar e ampliar a malha rodoviária e ferroviária, em conformidade à futura implantação de grandes projetos industriais – ALUMAR, CVRD, CODOMAR e USIMAR – contribuiu para uma maior proximidade entre o interior e a capital maranhense, na medida em que as populações rurais, movidas pela necessidade de condições satisfatórias de subsistência, e influenciadas pela possibilidade de melhoria de vida, deslocavam-se mais intensamente, em grandes quantidades e com mais rapidez ao longo das décadas de 1970 e 1980, por novas vias pavimentadas e por ferrovias em direção à cidade com melhor infraestrutura, destacando-se Imperatriz e São Luís.

<sup>27</sup> Segundo pesquisa divulgada em 2014 pelo Centro de Apoio Operacional do Controle Externo da Atividade Policial (CAOp-CEAP) do Ministério Público do Maranhão, no relatório de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLIs), com base nesse quesito, o bairro da Cidade Olímpica aparece como o mais violento com 17,2% do número total de vítimas da cidade, seguido do Coroadinho com 12,5%, do Araçagy, com 9,4%, e Pedrinhas, também com 9,4%. Números estes referentes ao primeiro trimestre do ano de 2015, fornecidos pelo Instituto Médico Legal - IML.

frequência como, por exemplo, nos bairros Coroadinho, Vila Embratel, Janaina e Vila Mauro Fecury. (VENÂNCIO, 2013).

Nesse diapasão, reitera-se o debate acerca da percepção do significado de segregação que incide sobre as camadas sociais sob o aspecto determinante do cenário e das condições de moradia, enquanto categoria capaz de atribuir um sentido ao modo de vida daquelas pessoas. Cabível mencionar aqui a concepção de espoliação urbana trabalhada por Kowarick (1993), o qual entende que a deficiência na prestação de serviços básicos acaba por decorrer na consolidação de estereótipos cujas formulações teóricas passam a assumir uma perspectiva de realidade prática. Assim, para este autor:

Colocado no âmbito das lutas sociais, o processo de espoliação urbana, entendido enquanto forma de extorquir as camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo, assume seu pleno sentido: extorsão significa impedir ou tirar de alguém algo a que, por alguma razão de caráter social, tem direito. (KOWARICK, 1993, p.71).

Por conseguinte, são diversos os estudos que revelam a significância das questões sócio-políticas na construção de preceitos determinantes à eclosão de fenômenos de violência. Hannah Arendt, ao dissertar sobre as nuances de expressões dos movimentos de resistência na segunda metade do século XX, tece considerações sobre os sentimentos que permeiam o íntimo daqueles que se vêm do lado oposto aos que tem o poder da opressão, em uma sociedade onde a instabilidade política e econômica redefinia seus padrões a partir de uma nova lógica global do capital.

“[...] Quem já duvidou de que aqueles que sofreram violência sonham com violência; de que os oprimidos sonham pelo menos uma vez por dia em colocar-se a si mesmos no lugar dos opressores; de que o pobre sonha com as posses dos ricos; de que os perseguidos sonham com a troca ‘do papel de presa pelo de caçador’; e de que o últimos anseiam pelo reino em que ‘os últimos serão os primeiros e os primeiros serão os últimos’? A questão, tal como Marx a via, é a de que sonhos nunca se tornam realidade. É notável a escassez de rebeliões de escravos e de levantes entre os deserdados e humilhados; nas poucas ocasiões em que ocorreram, foi precisamente a ‘fúria louca’ que transformou o sonho em pesadelo para todo mundo. Que eu saiba, em nenhum caso a força dessas explosões ‘vulcânicas’ era ‘igual à da pressão que os oprimia’, nas palavras de Sartre. Identificar os movimentos de liberação nacional com tais explosões é profetizar o seu fim – sem considerar que sua vitória improvável não resultaria em uma mudança do mundo (ou do sistema), mas apenas de pessoas. [...]” (ARENDR, 2010, p. 37)

Nesse sentido, outras variantes podem também ser elencadas no universo de fatores sociais que interagem na constituição de um comportamento que se delinea de maneira propícia à criminalidade. O tráfico de drogas e a utilização de armas de fogo destacam-se como elementos determinantes à formação dessas condutas, atingindo principalmente os jovens.

“Drogas e armas são devastadoras para a economia, para a sociedade e, em particular para a juventude. Em São Paulo, mais de metade das mortes de crianças e adolescentes, de 10 a 19 anos, é devida a assassinatos. Em 70% dos casos, esteve presente a fatídica combinação de arma e droga.” (MORAES, 2006, p.170).

Por conseguinte, a incidência desses efeitos negativos de ordem social, política e econômica, maximizados em nosso cotidiano através dos veículos de comunicação e convertidos em estereótipos depreciativos na figura do delinquente pobre e sem oportunidades, favorece a perpetuação desse cenário; ao passo que o poder público vislumbra a cada medida paliativa o *slogan* de mais um ano eleitoral e a continuidade de sistemas ineficientes sob a promessa de reformas estruturais que garantam a perpetuação das mesmas manobras que particularizaram o nosso “jeitinho brasileiro”.

Realidade esta, muita das vezes presente no universo das ações políticas de maneira institucionalizada, onde, a continuidade de práticas de favor pautadas ainda nas raízes do clientelismo e do patrimonialismo<sup>28</sup> tornaram-se uma constante.

No âmbito da questão política local, estas práticas são muito evidentes, como heranças de um passado que ainda se faz presente, principalmente em cidades do interior, de maneira que, apesar de inegáveis mudanças no aparato normativo e na postura de determinados representantes do poder público, a experiência política do estado do Maranhão tem sido marcada pela permanência de práticas tradicionais impregnadas de mandonismo, clientelismo e patrimonialismo no trato da “coisa pública”. Tais práticas resultam da cultura política brasileira constituída desde os tempos coloniais, que ainda povoam o imaginário político daqueles que vivem o tempo presente (MOURA, 2013, p. 24).

---

<sup>28</sup> Estes conceitos, apesar conterem sentidos semelhantes, apresentam distinções pontuais, uma vez que a prática clientelista, nos termos da ideia de Carvalho (1997), de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Já a definição de patrimonialismo, muito bem trabalhada na historiografia nacional por Florestan Fernandes, remete originalmente às formulações de Max Weber, que o destaca como [...] o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica (Weber, 2004, p. 238).

Essa conjuntura sócio-política historicamente arquitetada no Maranhão tem fortes referências à noção de perpetuação de determinados grupos no poder, consolidando verdadeiras estruturas oligárquicas, a exemplo do chamado “vitorinismo”<sup>29</sup> e do “sarneysmo”. Este último, considerado grupo oligárquico predominante com certa influência, inclusive, ainda nos dias atuais, sem, entretanto, ter alcançado em suas administrações, resultados significativos e com mudanças estruturais expressivamente satisfatórias para a sociedade.

Há décadas o grupo Sarney vive prometendo a redenção do Maranhão através dos projetos econômicos do governo federal do momento. Foi assim com os grandes projetos da ditadura militar nos decênios de 1960 e 1970, com o neoliberalismo na fase de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, e na atual gestão do governo petista em que o discurso da hora é a inclusão social e o combate à pobreza. (MOURA, 2013, p. 27).

Oportuno destacar que durante o período inicial de implementação do Projeto Bolsa Formação no Maranhão, o então governador, Jackson Lago, pertencia à oposição ao grupo oligárquico sarneysta, representado diretamente na figura de Roseana Sarney, que já havia governado o estado durante dois mandatos, de 1995 a 2002, e que, posteriormente, em 17 de abril de 2009, assumiria novamente o cargo, após a destituição de Jackson Lago em decisão do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, acusado de abuso de poder econômico durante o pleito.

Essa mudança de governo ocorreu precisamente durante o período do ano de 2009 em que estava sendo feito o pagamento das “bolsas” aos profissionais da segurança pública do Maranhão, neste caso específico, policiais militares e bombeiros militares. Ocasionalmente esta mudança no cenário político resultou também em alterações nas políticas de segurança pública, com novos gestores e novas estratégias; porém ainda nos moldes das velhas práticas políticas, de maneira a comprometer substantivamente a continuidade do Programa, que gradativamente passou a perder expressividade no estado.

### **3.2 A segurança pública no Maranhão**

Nos termos do já referido artigo 144 da Constituição Federal de 1988, em seu parágrafo 6º consta expressamente a competência dos estados, Distrito Federal

---

<sup>29</sup> Denominação que se refere ao período de predominância da influência política do senador Vitorino Freire no Maranhão, compreendido entre 1945 e 1965.

e Territórios como as unidades responsáveis pela promoção da segurança pública através das polícias civis e militares e dos corpos de bombeiros militares, conforme se detém:

Artigo 144

(...)

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Nesse sentido, a percepção do contexto da segurança pública no estado do Maranhão perpassa o significado de atuação destas três instituições junto à sociedade, de maneira a não haver perspectiva hierárquica no bojo de suas atribuições, mas delimitações operacionais específicas a cada uma no atendimento das demandas da população, onde a polícia civil incube a função precípua no âmbito judiciário e de investigação, à polícia militar a realização do policiamento ostensivo e ao corpo de bombeiros as atividades de defesa civil, entre outras.

Por conseguinte, cabe destacar, que as referências à organização da segurança pública no Maranhão têm seus registros históricos relacionados diretamente ao advento das forças policiais do estado, entre as quais a polícia civil foi a primeira a ser criada e organizada no ano de 1760, onde, segundo dados do portal da própria instituição<sup>30</sup>, o Ouvidor Intendente Geral elaborou o primeiro plano de polícia para o Maranhão.

O pioneirismo da polícia civil se confunde com a institucionalização da segurança no estado, onde, a partir do século XIX, as denominações dadas a este órgão, quais sejam, “Chefatura de Polícia (1832), Serviço de Segurança Pública (1892), Secretaria de Justiça e Segurança (1914), Chefatura de Polícia (1926), Polícia Civil (1948), Departamento de Segurança Pública (1963) e Polícia Civil (1981), demonstram ainda mais seu significado norteador no sistema de segurança pública.

Em outro ponto, a Corporação da polícia militar no Maranhão tem suas origens no século XIX, especificamente no ano de 1836, onde, segundo dados do portal da própria instituição<sup>31</sup>, a Lei Provincial nº 21 de 17 de Junho de 1836,

---

<sup>30</sup> Contexto histórico da Polícia Civil do estado do Maranhão, disponível em: <http://www.policiacivil.ma.gov.br/institucional/historico/>. Acesso em janeiro de 2017.

<sup>31</sup> Contexto histórico da Polícia Militar do estado do Maranhão, disponível em: [http://www.pm.ma.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=683&Itemid=540](http://www.pm.ma.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=683&Itemid=540). Acesso em janeiro de 2017.

determinaria sua criação com o nome de *"Corpo de Polícia da Província do Maranhão; constituída por um Estado-Maior e 04 (quatro) Companhias de Infantaria, totalizando 412 policiais. A instituição ao longo de 115 (cento e quinze) anos recebeu várias denominações, tais como, "Corpo de Segurança Pública", "Corpo de Infantaria", "Corpo Militar do Estado", "Batalhão Policial do Estado", "Força Policial Militar do Estado", "Brigada Auxiliar do Norte" e "Polícia Militar do Maranhão", em 1951"*.

No que se refere extensão dos serviços aos demais municípios do estado, além da capital, a partir de 1841, ainda segundo os registros da corporação, a Lei nº 110, de 28 de agosto, criou o chamado "Corpo de Guardas Campestres"; seguida da Lei nº 872, de 05 de abril de 1920, que fixou o efetivo de 250 (duzentos e cinquenta) policiais para o sertão maranhense. Entretanto, a partir de 1966, com a Lei nº 2704, de 12 de outubro, além da criação da Companhia Escola, foram criados ainda, 02 (dois) Batalhões de Polícia (BPM): o 1º BPM e o 2º BPM, responsáveis respectivamente pelo policiamento da capital e do interior do estado.

Já em relação ao contexto histórico do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão, trataremos de maneira específica no terceiro capítulo destacando-se, para tanto, a peculiaridade de suas atividades no âmbito da segurança pública essencialmente na promoção da defesa civil, onde, como será demonstrado, tiveram a regulamentação de sua estrutura organizacional de forma bem mais tardia que as polícias civil e militar, corroborando o cenário de um passado deficiente de planejamento e ações políticas da segurança pública estadual.

Nesse sentido, portanto, enquanto instrumento de garantia constitucional, a segurança pública no Maranhão foi, durante décadas, implementada de maneira fragmentada, com graves deficiências organizacionais e sem referências de planejamento estratégico significativo, sobretudo no que se refere a ações políticas direcionadas à orientação e à prevenção acerca da incidência da criminalidade junto à sociedade.

Os registros que constituem a narrativa de sua formação histórica no estado remetem a um passado de fragilidade estrutural e atuações isoladas de efetivos profissionais com um numerário muito reduzido e pouco aparelhado. A título de demonstração, para ilustrar tais informações, segundo dados do Anuário

Estatístico do Brasil<sup>32</sup> coletados no ano de 1946 acerca da segurança pública em algumas unidades da federação, o Maranhão, por exemplo, era o estado do nordeste com o menor número de policiais militares em seu efetivo naquele ano, sendo 525, contra 894 do Piauí, penúltimo colocado, e 2.940 policiais de Pernambuco, com o maior numerário da região.

Nestes mesmos registros constam também informações referentes aos gastos do orçamento anual da Polícia Militar com pessoal e material, onde se tem novamente o estado do Maranhão figurando na base da tabela de indicadores, sendo gastos naquele ano 2.886.470 cruzeiros com despesas de pessoal, e 423.600 cruzeiros com materiais, valores estes mais de seis vezes inferiores ao que foram gastos pelo estado de Pernambuco no mesmo período.

Acerca destes dados, um aspecto que demonstra as diferenças na abordagem de questões sociais entre estes estados do Nordeste se dá quando da análise proporcional do quantitativo populacional, onde, Maranhão, Piauí e Pernambuco, possuíam no ano de 1945, respectivamente, um total de 1,381; 918,5 e 2,993 milhões de habitantes. Portanto, se considerássemos, por exemplo, o percentual de policiais por habitantes<sup>33</sup> no período de 1945/1946 nestes três estados, Pernambuco estaria em melhores condições, seguido do Piauí, enquanto o Maranhão teria o pior numerário, com aproximadamente 1 policial militar para 2.630 habitantes, contra 1.018 e 1.027 dos outros dois, na ordem respectiva.

No entanto, convém destacar as particularidades estruturais de cada um destes estados, sobretudo acerca da formação histórica, com suas características político-econômicas, atividades comerciais e industriais, além da disposição da organização espacial sendo predominantemente rural ou urbana, entre outros fatores fundamentais para o entendimento de determinadas questões sociais.

Alguns desses fatores revelam significados fundamentais das realidades sociais destes estados e ajudam a explicar os indicadores contemporâneos e algumas deficiências históricas.

Para corroborar, trazemos à análise o Quadro 2, formulado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2009, do contingente da segurança pública nos estados brasileiros no ano de 2007, período em que se iniciou o PRONASCI,

---

<sup>32</sup> Disponível nos registros do Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística referentes ao ano de 1946.

<sup>33</sup> Atualmente esse percentual, nos termos das recomendações da Organização das Nações Unidas – ONU, é de pelo menos 1 policial para cada 450 habitantes.

revelando mais uma vez a dramática situação do Maranhão, com o menor índice de habitantes por policial tanto em relação à PM quanto no que se refere à PC, e quanto aos bombeiros este índice só não é pior do que o dos estados do Piauí e Bahia.

## Quadro 2

· Efetivo das Polícias Militares, Cíveis e Bombeiros, por patente Unidades da Federação – 2007												
Unidades da Federação	Polícia Militar				Polícia Civil				Corpo de Bombeiros			
	Oficiais	Pragas	Total <sup>m</sup>	Nº de habitantes por policial	Delegados	Não-delegados	Total <sup>m</sup>	Nº de habitantes por policial	Oficiais	Pragas	Total <sup>m</sup>	Nº de habitantes por policial
Acre	136	1.689	1.825	385,4	45	884	929	757,2	42	322	364	1.932,5
Alagoas	833	7.313	8.146	378,7	141	1.955	2.096	1.471,9	217	1.163	1.380	2.235,6
Amapá	303	2.648	2.951	215,7	74	700	774	822,6	117	656	773	823,6
Amazonas	358	6.728	7.086	478,3	171	1.254	1.425	2.378,3	75	567	642	5.278,9
Bahia	2.509	24.925	27.434	513,4	879	4.513	5.392	2.612,0	202	1.789	1.991	7.073,7
Ceará	705	12.073	12.778	652,4	254	1.810	2.064	4.038,7	...	...	...	...
Distrito Federal	1.221	13.872	15.093	161,3	400	4.860	5.260	462,7	579	5.216	5.795	420,0
Espírito Santo	691	6.160	6.851	513,8	173	1.483	1.656	2.125,4	88	643	731	4.815,0
Goiás	977	11.718	12.695	460,1	327	3.083	3.410	1.712,8	221	1.779	2.000	2.920,3
Maranhão	545	7.229	7.774	805,9	303	1.146	1.449	4.323,7	168	892	1.060	5.910,5
Mato Grosso	1.972	5.612	7.584	383,7	213	2.152	2.365	1.230,6	130,0	796,0	926,0	3.142,8
Mato Grosso do Sul	340	4.533	4.873	478,4	230	1.540	1.770	1.317,1	130	1.064	1.194	1.952,5
Minas Gerais	4.437	44.326	48.763	404,4	1.097	8.093	9.190	2.145,7	388	5.096	5.484	3.595,8
Pará <sup>(1)</sup>	816	12.453	13.269	148,7	448	2.109	2.557	2.835,0	235	2.230	2.465	2.940,8
Paraíba	817	9.079	9.896	368,9	314	1.106	1.420	2.570,6	118	879	997	3.661,3
Paraná	1.173	14.619	15.792	665,6	...	...	...	...	175	2.649	2.824	3.722,3
Pernambuco <sup>(1)</sup>	1.161	18.608	19.769	434,6	373	3.983	4.356	1.972,2	283	2.128	2.411	3.563,2
Piauí	583	5.008	5.591	548,3	...	...	...	...	49	224	273	11.228,8
Rio de Janeiro	3.140	34.810	37.950	414,7	528	9.265	9.793	1.607,1	...	...	...	...
Rio Grande do Norte	441	7.485	7.926	389,1	144	1.241	1.385	2.226,8	...	...	...	...
Rio Grande do Sul	1.740	20.639	22.379	495,1	364	4.565	4.929	2.248,0	168	2.335	2.503	4.426,8
Rondônia	...	...	...	...	141	1.414	1.555	1.022,5	117	348	465	3.419,4
Roraima	145	1.327	1.472	282,1	...	...	...	...	41	200	241	1.723,2
Santa Catarina	680	10.962	11.642	519,6	341	3.062	3.403	1.777,6	125	1.973	2.098	2.883,3
São Paulo	...	...	...	...	...	...	...	...	548	8.564	9.112	4.572,4
Sergipe	440	5.303	5.743	354,1	135	935	1.070	1.900,4	118	426	544	3.737,9
Tocantins	458	3.875	4.333	313,6	134	1.114	1.248	1.088,9	46	305	351	3.871,6

Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Não inclui profissionais não policiais.

Evidentemente que a questão da segurança pública não se resume somente ao quantitativo de agentes e no aparelhamento das Corporações, porém, como uma garantia prevista constitucionalmente, de maneira geral, no Brasil, ainda não foi operacionalizada efetivamente, tanto que o advento do PRONASCI em 2007

revela esse cenário de demanda recorrente. Entretanto, algumas unidades federadas acabam por somar esforços que produzem resultados bem mais expressivos e satisfatórios que outros no âmbito da segurança pública, e infelizmente, o Maranhão ao longo de sua história, não instituiu medidas que suprissem minimamente as necessidades básicas nesta categoria.

Por conseguinte, fatores como crescimento populacional, a elevação no grau de urbanização das cidades, principalmente com a formação de periferias e ocupações de terra, foram fatores com grande relevância para o aumento da criminalidade registrado nas últimas décadas do século XX, tornando a demanda por segurança pública uma necessidade cada vez mais fundamental e prioritária, expondo ainda mais as deficiências político-administrativas do estado; de maneira que as medidas adotadas para minorar a problemática foram se intensificando gradativamente, sem, entretanto representar mudanças significativas e estruturais na gestão desses serviços.

Algumas dessas medidas às vezes chegavam a ser controvertidas e precipitadas, quando não, questionáveis do ponto de vista ético e legal, tais como foram as ações decorrentes da chamada “Operação Tigre” em 1990, promovida pelo governador do estado João Alberto, que era vice de Epitácio Cafeteira e o substituiu quando este renunciou para candidatar-se ao Senado Federal:

A Operação Tigre foi desencadeada em Imperatriz com o propósito de varrer a criminalidade da região. Seu idealizador, o então governador João Alberto, deu uma espécie de licença para matar a seu subsecretário de Segurança Pública, o delegado classe especial Luís de Moura Silva (hoje condenado por chefiar o crime organizado no Estado) e ao coronel José Rui Salomão Rocha (morto em novembro de 2005, em Fortaleza, em consequência de um enfarte). (DÓRIA, 2009, p.124).

Iniciativas como essas acabam por macular a noção de proteção que deveria permear as relações entre governados e governantes no âmbito dos direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Lei Maior. São, com isso, apregoadas perspectivas de falsa resolução da problemática da criminalidade através do empoderamento do aparelho repressivo em detrimento dos direitos humanos, comumente traduzidas em *slogans* como de “tolerância zero”, que, em última análise, terminam por legitimar as contradições socioeconômicas que indiretamente justificam tais condutas. Tal como oportunamente destaca Barreira (2004):

Ele instaura um pânico moral que, pela força de sua amplitude e virulência, influencia profundamente as políticas de Segurança pública nacional e a opinião pública, contribuindo para um perpétuo suspense e enclausuramento. Nessas situações oportunas, o Estado põe em vigor sua propriedade punitiva (BARREIRA, 2004, apud TEIXEIRA, 2016, p.15).

Assim, em meio à execução de políticas desprovidas de finalidades resolutivas concretas e estruturais, a segurança pública maranhense não raras vezes priorizava as orientações a condutas repressivas e danosas. Em outras palavras, o governo estadual no âmbito dessa questão, seguindo o antigo modelo de implementação de ações paliativas do país, na maioria das vezes restringia suas possibilidades de ações às políticas de aquisição de viaturas ou, de forma mais relevante, à incorporação de novos policiais e bombeiros via concurso público.

Nesse sentido, a segurança pública tendia a se manter como um direito quase que inexistente para a grande maioria dos municípios do estado, mesmo durante a primeira década deste século, já que as ações do poder público frequentemente produziam ainda mais sensação de insegurança devido a promoção generalizada da violência por meio da repressão.

Essa permanência de políticas pouco eficientes, e como visto, até desvirtuadas de seus propósitos fundamentais, paralela à defasagem estrutural deste setor, intensificavam gradativamente a crise na segurança pública estadual.

Em sua abordagem, Silva Filho (2010) ratifica essa perspectiva traçando um perfil desse contexto no estado no ano de 2007, com dados referentes ao efetivo policial naquele período, além de indicadores da estrutura da Polícia Civil e do sistema carcerário:

Apesar da especificidade dos fenômenos que enfrenta esta política pública e de sua urgência, nos últimos anos praticamente não houve planejamento referido à segurança pública no Maranhão. Consequência direta disso são números que revelam o quadro de gestão: o menor efetivo policial do país, 111 delegacias de polícia do interior sem computadores, mais de 50% dos delegados de polícia concentrados na capital do estado, mais de 23 municípios sedes de comarcas sem delegados de carreira, um déficit de vagas no sistema penitenciário de mais de 100%. Este era o quadro registrado pela Secretaria de Segurança Pública em 2007. (SILVA FILHO, 2010, p.15).

Nos termos do que pontua o referido autor, cabe reforçar que muitas cidades eram desprovidas dos serviços de delegacias e até de viaturas para patrulhamento, destacando-se ainda, o aspecto fundamental do numerário do efetivo policial, que em 2007, era o menor do país; e que mesmo em 2014 ainda

permanecia nesse patamar, segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais e Municipais do IBGE, onde o Maranhão detinha naquele ano o índice de 1 policial militar para cada 881 habitantes, enquanto a média nacional era de 1 agente para 473 habitantes, conforme ilustra a Tabela 2.

**Tabela 2**

**Efetivos da Polícia Militar e da Polícia Civil, por sexo, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - Brasil - 2014**

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Efetivo Polícia Militar				Efetivo Polícia Civil			
	Total	Sexo		Índice de policiais/hab. (1)	Total	Sexo		Índice de policiais/hab. (1)
		Homens	Mulheres			Homens	Mulheres	
<b>Brasil</b>	<b>425 248</b>	<b>383 410</b>	<b>41 838</b>	<b>1:473</b>	<b>117 642</b>	<b>86 637</b>	<b>31 005</b>	<b>1:1709</b>
<b>Norte</b>	<b>42 129</b>	<b>36 914</b>	<b>5 215</b>	<b>1:403</b>	<b>12 182</b>	<b>8 323</b>	<b>3 859</b>	<b>1:1394</b>
Rondônia	5 200	4 700	500	1:332	2 427	1 669	758	1:712
Acre	2 712	2 441	271	1:286	1 086	815	271	1:715
Amazonas	9 050	7 970	1 080	1:421	2 263	1 189	1 074	1:1683
Roraima	1 669	1 426	243	1:292	859	634	225	1:568
Pará	15 943	14 047	1 896	1:500	2 766	2 081	685	1:2881
Amapá	3 700	2 946	754	1:199	1 102	731	371	1:667
Tocantins	3 855	3 384	471	1:383	1 679	1 204	475	1:880
<b>Nordeste</b>	<b>109 341</b>	<b>99 591</b>	<b>9 750</b>	<b>1:510</b>	<b>25 038</b>	<b>19 524</b>	<b>5 514</b>	<b>1:2228</b>
<b>Maranhão</b>	<b>7 709</b>	<b>7 263</b>	<b>446</b>	<b>1:881</b>	<b>2 034</b>	<b>1 666</b>	<b>368</b>	<b>1:3340</b>
Piauí	5 335	4 975	360	1:597	1 535	1 320	215	1:2074
Ceará	15 926	15 440	486	1:551	2 576	1 941	635	1:3408
Rio Grande do Norte	8 926	8 717	209	1:378	1 929	1 589	340	1:1749
Paraíba	9 263	8 563	700	1:423	1 802	1 325	477	1:2172
Pernambuco	19 348	17 227	2 121	1:476	6 015	4 588	1 427	1:1531
Alagoas	7 135	6 349	786	1:463	2 181	1 762	419	1:1513
Sergipe	4 660	4 343	317	1:471	1 306	1 006	300	1:1681
Bahia	31 039	26 714	4 325	1:485	5 660	4 327	1 333	1:2658
<b>Sudeste</b>	<b>186 219</b>	<b>167 784</b>	<b>18 435</b>	<b>1:454</b>	<b>55 094</b>	<b>41 034</b>	<b>14 060</b>	<b>1:1533</b>
Minas Gerais	42 115	38 519	3 596	1:489	9 744	7 539	2 205	1:2113
Espírito Santo	8 491	7 518	973	1:452	2 485	1 579	906	1:1545
Rio de Janeiro	46 135	42 147	3 988	1:355	10 587	8 480	2 107	1:1546
São Paulo	89 478	79 600	9 878	1:488	32 278	23 436	8 842	1:1353
<b>Sul</b>	<b>49 430</b>	<b>44 120</b>	<b>5 310</b>	<b>1:583</b>	<b>13 380</b>	<b>9 282</b>	<b>4 098</b>	<b>1:2152</b>
Paraná	17 465	15 667	1 798	1:630	4 649	3 403	1 246	1:2366
Santa Catarina	11 560	10 680	880	1:574	3 191	2 204	987	1:2079
Rio Grande do Sul	20 405	17 773	2 632	1:547	5 540	3 675	1 865	1:2015
<b>Centro-Oeste</b>	<b>38 129</b>	<b>35 001</b>	<b>3 128</b>	<b>1:393</b>	<b>11 948</b>	<b>8 474</b>	<b>3 474</b>	<b>1:1255</b>
Mato Grosso do Sul	5 255	4 833	422	1:492	1 937	1 406	531	1:1336
Mato Grosso	6 579	5 992	587	1:484	2 386	1 593	793	1:1334
Goiás	11 950	11 000	950	1:538	3 039	2 194	845	1:2117
Distrito Federal	14 345	13 176	1 169	1:194	4 586	3 281	1 305	1:608

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2014.

(1) Índice calculado com base nas estimativas de população de 1º de julho de 2013, enviadas para o Tribunal de Contas da União (TCU) em 31 de outubro de 2013.

O próprio Corpo de Bombeiros Militar no ano de 2007, por exemplo, só contava com unidades operacionais nos municípios de Imperatriz, Balsas e na capital maranhense, vindo a estender sua área de abrangência a partir de 2009, com a inauguração do Quartel da cidade de Caxias. Atualmente já se vislumbra um

quadro de mudanças significativas na oferta desse serviço público, sendo contabilizadas dezenas de unidades em funcionamento pelo estado.

A ocorrência de mudanças evidentes, de fato, passou a ser percebida somente nos últimos anos, sobretudo no que se refere à adoção de posturas de planejamento estratégico para implementação das políticas de segurança pública, das quais o PRONASCI ocupa um papel de grande relevância.

O cenário contemporâneo, apesar de ainda longe do ideal, já demonstra aspectos da presença do estado de maneira bem mais estruturada, se comparada com o de décadas anteriores, tal como se apercebe nos dados contabilizados no portal da Polícia Civil:

Atualmente a Polícia Civil do Estado do Maranhão conta com 2.205 integrantes, sendo 355 delegados de polícia, 71 peritos criminais, 63 médico-legistas, 02 odontologistas, 01 farmacêutico, 01 toxicologista, 79 comissários de polícia, 339 escrivães de polícia, 1.107 investigadores de polícia, 23 peritos criminalistas e 07 auxiliares de perícia médico legista, e o último concurso público para preenchimento dos cargos vagos foi no ano de 2006. (Disponível em: <http://policiacivil.ma.gov.br/institucional/historico/>. Acesso em janeiro de 2017).

O advento do PRONASCI em 2007, como uma política comprometida com a implementação de novas metodologias de trabalho, trouxe reflexos mais significativos na organização e no funcionamento da Secretaria de Segurança Pública do Maranhão, que, desde dezembro de 2006, já passaria a atuar priorizando duas vertentes: a integração gerencial das ações entre os órgãos (polícia militar, polícia civil e corpo de bombeiros) e a promoção da cidadania, como fundamento essencial da nova proposta, num sentido de aprimoramento das relações com a sociedade.

Para aumentar sua capacidade de atuação, a Secretaria de Estado da Segurança Pública foi reestruturada por intermédio da Lei Nº 8.559, de 28 de dezembro de 2006. A mudança começou pela substituição de nome, que passou a ser Secretaria de Estado da Segurança Cidadã, mudança que anunciava uma nova referência para a política de segurança pública no estado. Sua finalidade passou a ser a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio e a integração dos planos e programas de prevenção da violência e controle da criminalidade, promoção da cidadania e a administração do sistema penitenciário (artigos 8º, inciso IV, e 32). Esta mudança exigiu a integração dos órgãos que constituem o Sistema Estadual de Segurança com a sociedade civil, na perspectiva do conceito de segurança cidadã. (SILVA FILHO, 2010, p.15).

Como desdobramentos dessas propostas, criaram-se estratégias de ação que priorizassem diretrizes de participação social através de políticas de atuação de

proximidade, como por exemplo, a criação das “Rondas Comunitárias nos Bairros”, onde viaturas da Polícia Militar eram destinadas à circulação em determinados bairros, servindo de referência via telefone celular, específico para cada uma.

No Corpo de Bombeiros Militar foram criadas iniciativas que visavam priorizar também o diálogo com a sociedade e valorizassem a promoção da cidadania, como o Projeto Golfinho, implantado em 2007, e o Projeto Bombeiro Mirim, que foi reestruturado e implantado em diversas unidades da Corporação, inclusive em cidades do interior do estado; ambos voltados à atividades socioeducativas e de conhecimentos de prevenção e salvamentos próprios da profissão de bombeiro militar.

A adesão do Maranhão às ações do PRONASCI possibilitou, portanto, o desenvolvimento de diversos projetos e medidas que representaram um marco fundamental sob diversas formas de abordagem da segurança pública estadual, conforme pontua Silva Filho (2010):

Esta adesão garantiu recursos para vários projetos que contaram com a participação dos cidadãos através dos Planos Locais de Segurança Cidadã e dos Centros Integrados de Segurança Cidadã. Dentre os projetos aprovados pelo PRONASCI para o estado do Maranhão destacam-se o Projeto Bombeiro Mirim; o Projeto Esporte e Lazer na cidade (PELC); o projeto de implantação de Ouvidoria; o Curso de Ações Táticas Especiais; o Curso de Prevenção às Drogas; o aparelhamento da Academia de Polícia Militar; a aquisição de viaturas; o aparelhamento e treinamento do Grupo Especial de Apoio às Escolas (GEAPE); a construção da Delegacia da Mulher; o Projeto Mulheres da Paz; o Curso de Especialização em Segurança Pública; a aquisição de equipamentos e mobiliários para o fortalecimento e estruturação dos Conselhos de Segurança Cidadã; a expansão do Programa de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD); os Centros de Inclusão Digital Comunitários de Segurança Cidadã; o Projeto Esporte sem Drogas; o Projeto Sistema de Informações Georeferenciado (SIGO); o Projeto Festa Legal; o Projeto Jovens Construindo Cidadania, o Curso de Tiro Defensivo e de Direitos Humanos. (SILVA FILHO, 2010, p.27/28).

De fato, grande parte destas políticas foram implementadas com relativo sucesso, e inclusive, ainda permanecem em plena atividade como instrumentos fundamentais para a promoção da segurança pública, tais como o Projeto Bombeiro Mirim, a Delegacia da Mulher, entre outros. São demonstrações que denotam a multiplicidade de intervenções capazes de provocar resultados relevantes, e que, por sua vez, inauguraram uma nova fase no sentido das iniciativas do Estado em relação às políticas públicas de segurança junto à sociedade.

### 3.3 O Projeto Bolsa Formação e a Secretaria de Segurança Cidadã

Oportunamente, na esteira do momento político de intensas articulações para a promoção de mudanças socioeconômicas que ocorriam no país, o governo maranhense, na pessoa do vice-governador Luiz Carlos Porto, junto da secretária de segurança pública Eurídice Vidigal, assinou em 20 de junho de 2008, em Brasília, o Termo de Adesão ao PRONASCI, cuja matriz político-institucional foi estabelecida no contexto do Ministério da Justiça.

Este ato possibilitou o desenvolvimento de ações estratégicas e viabilização de recursos para a implementação de projetos voltados à promoção da segurança pública do estado, dos quais destacamos o Projeto Bolsa Formação.

A implementação do “Bolsa Formação” ocorre com a adesão ao Programa pelo ente federado, de maneira a gerenciar a execução de suas ações no âmbito dos órgãos vinculados à Secretaria, para assegurar a efetiva participação dos profissionais no Projeto. Nesse sentido, esta adesão teve também um significado de garantia de participação de policiais e bombeiros militares nos cursos oferecidos via Ensino à Distância – EaD e no conseqüente recebimento do auxílio financeiro.

No início daquele ano de 2008 o então governador Jackson Lago estava começando seu segundo ano de mandato ainda com o estado do Maranhão amargando alguns dos piores indicadores da segurança pública no país, conforme já demonstrado, e o PRONASCI, com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Justiça, começava a propor uma perspectiva de integração entre União, estados e municípios, com vista a operar mudanças positivas e efetivas nesta categoria social.

A assinatura do termo em Brasília ensejava, portanto, o compromisso de garantir a implementação das ações do Programa no âmbito das regiões vulneráveis e ainda subsidiando as atividades dos órgãos da segurança federal e estadual, onde os governos deveriam, de sua parte, organizar o apoio e gerenciamento da execução das ações, bem como realizar levantamentos e proposição de projetos, conforme se observa disposto no Tabela 3, elaborado nos termos do estudo “O PRONASCI EM PERSPECTIVA” desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas – FGV no ano de 2008:

#### **Tabela 3**

- PROJETOS APRESENTADOS POR ESTADOS				
ESTADO	PROJETOS CADASTRADOS	ARQUIVADO	PROJETOS APROVADOS	VALOR AUTORIZADO
NACIONAL	12	1	4	8.125.000,00
ACRE	103	36	12	12.270.582,00
ALAGOAS	26	7	14	27.197.948,00
AMAPÁ	18	18	0	0
BAHIA	24	5	13	11.766.803,00
CEARÁ	12	2	3	1.550.157,00
DISTRITO FEDERAL	56	2	22	26.213.411,00
ESPÍRITO SANTO	14	5	7	7.798.423,00
GOIÁS	51	11	25	48.561.659,00
MARANHÃO	45	6	9	8.150.897,00
MINAS GERAIS	43	16	9	16.210.195,00
MATO GROSSO DO SUL	1	0	0	0
MATO GROSSO	20	18	0	0
PARÁ	44	15	13	4.497.973,00
PERNAMBUCO	25	3	7	10.758.092,00
PIAUÍ	1	0	1	200.000,00
PARANÁ	21	6	3	1.923.408,00
RIO DE JANEIRO	61	29	15	24.687.502,00
RIO GRANDE DO NORTE	2	0	1	3.030.000,00
RIO GRANDE DO SUL	76	13	36	36.408.902,00
SANTA CATARINA	3	1	0	0
SERGIPE	1	0	0	0
SÃO PAULO	85	21	28	70.413.228,00
				311.639.180,00

FONTE: FGV, O PRONASCI em perspectiva, 2008, p.79.

Destarte, o contexto de mudanças inauguradas com a política de segurança pública do PRONASCI teve seus efeitos expressos não só através da implementação do “Bolsa Formação” no Maranhão, refletindo-se também em ações como o Programa de Habitação para os profissionais da área, além de outras modalidades de formação e qualificação, como cursos de capacitação e de pós-graduação *latu senso* em Direitos Humanos.

Nesse sentido, analisando o quantitativo total de recursos financeiros transferidos pelo Programa aos estados e municípios nos anos de 2008 a 2010, segundo o Relatório de Levantamento de Auditoria do Tribunal de Contas da União

– TCU dispostos na Tabela 3, observamos que o Maranhão demandou um quantitativo relativamente baixo, cujas razões ensejam uma série de fatores, onde se destaca, sobretudo, a mudança de governo ocorrida em 2009 e a questão de reajuste salarial aos militares estaduais, que os excluiu do “Bolsa Formação” em 2010.

**Tabela 4 – Transferências aos estados 2008 a 2010**

<b>Unidade da Federação</b>	<b>30 – Transferências a estados e DF</b>	<b>Part. %</b>	<b>40 – Transferências a Municípios</b>	<b>Part. %</b>	<b>Total</b>	<b>Part. %</b>
Rio de Janeiro	71.175.661	10%	69.030.150	25%	<b>140.205.811</b>	14%
Rio Grande do Sul	67.008.691	9%	61.990.429	23%	<b>128.999.120</b>	13%
São Paulo	54.583.030	7%	59.631.830	22%	<b>114.214.860</b>	11%
Goiás	72.583.798	10%	6.480.721	2%	<b>79.064.518</b>	8%
Bahia	71.329.648	10%	5.203.209	2%	<b>76.532.857</b>	8%
Distrito Federal	49.051.257	7%	-	0%	<b>49.051.257</b>	5%
Paraná	30.548.480	4%	13.711.740	5%	<b>44.260.220</b>	4%
Pernambuco	35.630.184	5%	8.154.071	3%	<b>43.784.255</b>	4%
Alagoas	36.976.613	5%	4.158.888	2%	<b>41.135.501</b>	4%
Minas Gerais	27.267.613	4%	11.359.676	4%	<b>38.627.289</b>	4%
Ceará	28.808.907	4%	8.406.473	3%	<b>37.215.380</b>	4%
Espírito Santo	18.262.234	3%	17.024.736	6%	<b>35.286.970</b>	4%
Acre	28.879.908	4%	1.324.962	0%	<b>30.204.871</b>	3%
Para	22.750.132	3%	1.720.974	1%	<b>24.471.106</b>	2%
<b>Maranhão</b>	<b>19.944.698</b>	<b>3%</b>	<b>-</b>	<b>0%</b>	<b>19.944.698</b>	<b>2%</b>
Piauí	19.580.883	3%	-	0%	<b>19.580.883</b>	2%
Rondônia	16.805.974	2%	1.791.000	1%	<b>18.596.974</b>	2%
Tocantins	17.072.102	2%	-	0%	<b>17.072.102</b>	2%
Mato Grosso	14.950.000	2%	891.957	0%	<b>15.841.957</b>	2%
Sergipe	15.457.192	2%	-	0%	<b>15.457.192</b>	2%
Rio Grande do Sul	9.459.067	1%	-	0%	<b>9.459.067</b>	1%
Mato Grosso do Sul	328.408	0%	2.633.897	1%	<b>2.962.305</b>	0%
Santa Catarina	629.939	0%	-	0%	<b>629.939</b>	0%
Amapá	596.000	0%	-	0%	<b>596.000</b>	0%
Amazonas	302.370	0%	-	0%	<b>302.370</b>	0%
Roraima	269.116	0%	6.000	0%	<b>275.116</b>	0%
Paraíba	150.000	0%	-	0%	<b>150.000</b>	0%
<b>Total</b>	<b>730.401.905</b>	<b>100%</b>	<b>273.520.713</b>	<b>100%</b>	<b>1.003.922.618</b>	<b>100%</b>

PRONASCI – Transferências a estados e municípios 2008 a 2010. (TCU, 2010, p.12).

Por conseguinte, conforme já mencionado, ainda segundo dados do Relatório do TCU sobre o PRONASCI, feito em 2010, foram utilizados na execução do Projeto Bolsa Formação, nos anos de 2008 até março de 2010, o somatório de R\$ 981.255.405,00 ou o equivalente a 40% do total das despesas de todo o Programa até aquele momento. No estado do Maranhão nos anos de 2008, 2009 e

2010 foram beneficiados respectivamente 673, 3.737 e 2.847 profissionais<sup>34</sup> da segurança pública, contabilizando um total de 7.257 participantes.

Na perspectiva a que se propôs, o Projeto Bolsa Formação promoveu diversos cursos de qualificação para profissionais da segurança pública no Maranhão, os quais se beneficiaram do auxílio do governo. No Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão, foram ao todo 350 participantes, que passaram pela formação em 2008 e habilitaram-se ao recebimento da “bolsa” em 2009. No entanto, trataremos mais detalhadamente destes aspectos no capítulo posterior.

Acerca dos cursos, as matizes de abordagem envolveram conteúdos diversos, referindo-se às temáticas de diferentes áreas da segurança pública. De técnicas de atendimento pré-hospitalar à papiloscopia, de procedimentos de enfrentamento de crimes cibernéticos ao tráfico de pessoas, sendo que cada profissional poderia fazer sua escolha pessoal e frequentar quantos cursos tivesse necessidade.

O acesso a estes cursos era feito via “ambiente virtual de aprendizagem” formulado pela Rede Nacional de Educação à Distância para a Segurança Pública – EaD – SENASP através de cadastro *on line*. No entanto, a habilitação do profissional para a participação no Projeto dependia de inscrição vinculada ao Departamento ou Corporação a que pertencia, onde os gestores responsáveis por essa atribuição faziam o levantamento dos servidores que preenchiam os requisitos exigidos, especialmente no se refere ao teto remuneratório de R\$ 1.700,00 e à análise da ficha comportamental.

Posteriormente, após a conclusão dos cursos, que tinham, em regra, a carga horária de 60h/aula e requeriam em média a disponibilidade de 5 a 7 horas semanais para a execução das atividades pelos alunos, era homologada e regulamentada a condição de beneficiário do Projeto para então poder ter acesso à “bolsa” no valor de R\$ 400. Essa era retirada nas agências da Caixa Econômica Federal com a utilização de um cartão magnético individual enviado via Correios.

Não obstante a execução dos cursos ocorrer na relação direta entre os profissionais e a rede EaD-SENASP, o vínculo de mediação com o Projeto se dava

---

<sup>34</sup> Cumpre destacar que o aumento no quantitativo de beneficiários do “Bolsa Formação” de 2008 para 2009 se deve, sobretudo, à adesão maciça de bombeiros e policiais militares neste ano. Por outro lado, a queda no numerário, de 3.737 para 2.847, nos anos de 2009 e 2010, tem relação direta com o já citado reajuste salarial destas duas categorias profissionais em 2009, que, tendo ultrapassado o teto de R\$ 1.700,00 exigido, os excluiu no exercício de 2010.

no âmbito da Secretaria de Segurança Pública do estado, por intermédio dos gestores de cada órgão do sistema.

Esta Secretaria, por sua vez, passou por mudanças significativas em sua concepção e na operacionalização de suas atividades, seguindo os parâmetros da metodologia adotada pelo Ministério da Justiça; de maneira que se buscou ainda consolidar estas perspectivas através de parcerias e convênios. Para promover as mudanças necessárias, foi firmado em março de 2008 um convênio de cooperação técnica entre o governo do estado do Maranhão e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), denominado PRODOC BRA 07/007 - Fortalecimento da gestão em segurança cidadã no estado do Maranhão. (SILVA FILHO, 2010, p.25).

Em relação às mudanças implementadas, ocorreram a começar pela transformação em sua denominação, que passaria então a ostentar os conceitos norteadores da “nova política de segurança pública” do país, incorporando princípios de abordagem que priorizassem a promoção da cidadania através de suas ações. Acerca desta classificação, o marco legal inicial da concepção de segurança cidadã, no Maranhão, foi sistematizado pela Lei Nº 8.559, de 28 de dezembro de 2006, que criou a Secretaria de Estado da Segurança Cidadã (SESEC), em substituição à Secretaria de Segurança Pública. (SILVA FILHO, 2010, p.25).

Por conseguinte, a operacionalização dos objetivos propostos na essência metodológica desta “nova política de segurança pública” que se iniciava naquele período, requereu a formação prévia dos gestores responsáveis pela execução administrativa dos projetos, ao passo que era estabelecido um padrão de diálogo com a sociedade no sentido de se apurar as demandas que mais necessitavam de intervenção no primeiro momento.

As mudanças começaram com o Curso de Políticas em Segurança Cidadã, oferecido pelo Escritório Regional de Pesquisa do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), que teve por objetivo fortalecer a capacidade dos gestores públicos para as novas formas de administração na área de Segurança Pública. O treinamento incorporou o contato direto com a população, por meio do qual foram identificadas demandas e sugestões para solução de problemas específicos. Este material serviu de base para um diagnóstico que fundamentou um plano específico de atuação para cada bairro da capital e para os municípios do interior. Estes documentos constituíram os Planos Locais de Segurança Cidadã. (SILVA FILHO, 2010, p.20).

No bojo destas medidas, foram articuladas ações para assegurar a execução das metas pré-estabelecidas, consubstanciadas na atuação de Centros e

Federações com o intuito de promover as articulações correlatas necessárias junto à sociedade civil, às lideranças locais e às autoridades administrativas das demais cidades do estado.

Na capital, São Luís, o Centro Integrado de Defesa Social (CIDS), que passou a se denominar Centro Integrado de Segurança Cidadã (CISEC), tem como principais funções auxiliar na mobilização da sociedade civil para a elaboração do plano, orientar as ações das forças policiais a partir das metas e prioridades estabelecidas nos planos locais, bem como realizar o monitoramento do cumprimento das metas estabelecidas a partir de instrumentos padronizados pela Secretaria de Segurança Cidadã (SESEC), produzindo relatórios gerenciais. Já no interior, as funções mencionadas acima para o CISEC devem ser realizadas pelas Delegacias Regionais, em parceria com os Batalhões ou Destacamentos da Polícia Militar e Corpos de Bombeiros. A estrutura de implementação da segurança cidadã conta, ainda, com o apoio da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FAMEM), à qual cabe o papel de articulação da participação das prefeituras municipais. (SILVA FILHO, 2010, p.20/21).

Na compreensão das determinantes que permearam estas transformações, depreende-se a prevalência de aspectos fundamentais na orientação das ações da Secretaria de Segurança, onde a consolidação das concepções acerca da ideia de cidadania proposta pelo Ministério da Justiça significaram o aprofundamento de condutas como as políticas de prevenção implementadas com ênfase nos segmentos sociais mais vulneráveis e sintomáticos dos reflexos da criminalidade, cuja presença do poder público personificado nesta departamentalização com suas respectivas incumbências foi essencial para a percepção dos resultados.

#### **4. O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO MARANHÃO – CBMMA E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**

No presente capítulo buscamos contextualizar o papel dos bombeiros militares na sociedade, com ênfase à realidade maranhense, abordando os significados de sua atuação e as determinantes que envolvem as demandas por atendimento à população, os tipos de ocorrências e as circunstâncias para sua resolução.

Tratamos da organização administrativa e operacional da Corporação no estado, suas linhas de ação, estratégias organizacionais e o instrumental técnico para a prestação dos serviços, sobretudo na capital maranhense.

Destacamos a relevância da qualificação como aspecto fundamental para o desempenho destes profissionais, analisando a implementação dos processos formativos no âmbito do CBMMA, as matrizes curriculares utilizadas e sua relação com as ações práticas no contexto social.

Como objeto central de nossa pesquisa, o sentido avaliativo da política de segurança pública expressa no Projeto Bolsa Formação se reveste, neste tópico, de significados práticos através das considerações dos próprios beneficiários egressos e daqueles que estiveram diretamente envolvidos com sua execução no estado, onde foram registradas suas declarações no bojo de entrevistas semiestruturadas, no intuito de consolidar uma vertente de avaliação que atendesse os objetivos propostos.

##### **4.1 O bombeiro militar na sociedade**

Sendo uma das profissões mais estimadas e com elevado índice de confiabilidade<sup>35</sup>, o bombeiro militar, enquanto categoria profissional integra o sistema de segurança pública como um agente indispensável à manutenção da ordem no Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, os parágrafos 5º e 6º do artigo 144

---

<sup>35</sup> [...] Várias pesquisas apontam a profissão bombeiro como uma das que apresentam maior credibilidade da sociedade no Brasil e no mundo. De acordo com a Pesquisa Ibope sobre a credibilidade das Instituições Brasileiras em 2010, o Corpo de Bombeiros aparece com 88 pontos, o mais bem avaliado entre as Instituições. A diretora executiva de atendimento e planejamento do IBOPE Inteligência, Márcia Cavallari, explica que os bombeiros são colocados à prova diariamente, o que significa que o índice de confiança atribuído a eles é ainda mais significativo. (MENDONÇA, 2010, p. 38/39).

da Constituição Federal de 1988 estabeleceram-lhes como incumbências, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil, e juntamente com as Polícias Militares, integram as chamadas Forças Auxiliares e reserva do Exército.

Sua missão de salvamento, resgate e prevenção reflete a singularidade da Corporação Bombeiro Militar enquanto órgão do sistema de segurança pública, cuja referência objetiva para a garantia da ordem, se reveste aqui de um valor ético diferenciado na percepção social, reflexo da prevalência da defesa civil enquanto fundamento norteador frente ao combate da criminalidade.

Em outras palavras, o ofício da prestação de socorro, resgate e salvamento coloca estes profissionais diretamente no amparo aos que estão em situações de perigo, fragilizados pelos eventos intercorrentes, proporcionando elevado grau não só de confiabilidade, mas de afeição e simpatia da sociedade pelo trabalho do bombeiro.

Oportuno destacar, nesse sentido, algumas considerações no intuito de sedimentar a compreensão acerca do significado da atividade do bombeiro militar no âmbito da defesa civil, de maneira a elucidar eventuais peculiaridades conceituais no bojo destas atividades.

Inicialmente, no contexto histórico do século XX, a distinção entre as concepções de suas organizações administrativas ocorria na medida em que a atuação da defesa civil<sup>36</sup> restringia-se somente às ocasiões de desastres e calamidades que colocassem em risco as populações. No entanto, nas últimas décadas, sobretudo a partir da elaboração das Constituições Estaduais, passou-se a atribuir a gerência de execução destas atividades aos Corpos de Bombeiros Militares, que, por sua vez, já atuavam nestas ocorrências, passando então a organizar as medidas de prevenção e minimização dos efeitos desses sinistros. No que se refere ao estado do Maranhão:

[...] em 01 de outubro de 1990 com a promulgação da Constituição Estadual, através do Artigo 116, atribuiu ao Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão, o estabelecimento e a execução da política estadual de defesa civil, articulada com o Sistema Nacional de Defesa Civil; com isso, a

---

<sup>36</sup> Acerca de seu conceito, trazemos a definição atual elaborada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, onde a defesa civil é concebida como um conjunto de medidas que visam prevenir e limitar, em qualquer situação, os riscos e perdas a que estão sujeitos a população, os recursos da nação e os bens materiais de toda espécie, tanto por agressão externa quanto em consequência de calamidades e desastres da natureza. (Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-de-seguranca-1/conceitos-basicos>. Acesso em janeiro de 2017).

CODECIMA deixou a pasta da Secretaria de Justiça, vinculando-se a Secretaria de Segurança Pública, onde funcionou até 1992.

A partir promulgação da Lei nº 5.0855, de 06 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão e dá outras providências, o CBMMA assumiu definitivamente o comando e controle das ações defesa civil no Estado, estabelecendo a Secretaria Executiva de Defesa Civil, como órgão responsável pelo desenvolvimento e execução das atividades estabelecidas nas legislações federal e estadual. (A Defesa Civil no Maranhão. Disponível em: <http://www.defesacivil.ma.gov.br/defesa-civil/>. Acesso em janeiro de 2017).

A missão dos Bombeiros Militares ocorre, portanto, de forma mais ampla e diversa, nos termos do já referido artigo 144 da Constituição Federal que lhe prevê ainda “outras atribuições”, e, nesse contexto, contempla, portanto, as ações práticas implementadas no âmbito da defesa civil.

Este propósito de atuação dos profissionais bombeiros militares na tessitura social remete, num primeiro momento, a impressões divergentes quanto à natureza conceitual da segurança pública, cujo parâmetro de abordagem diz respeito, em regra, à promoção de medidas de prevenção e repressão a condutas ilícitas para resguardar a proteção dos direitos básicos.

De fato, a atividade-fim destes profissionais não enseja, como finalidade primordial, as ações de intervenção policial no âmbito da criminalidade, mas, ampliando o universo de compreensão do conceito de segurança pública, atuam na garantia da ordem pública, no atendimento às demandas em que a proteção e a segurança social se fazem necessárias, sob as mais diversas circunstâncias, de forma preventiva ou interventiva, em salvamentos ou resgates.

Feitas estas considerações, passaremos à análise dos aspectos atinentes ao Corpo de Bombeiros do Maranhão; onde, no que se refere à sua criação, de acordo com os registros históricos, foi instituído através da Lei nº 294, editada em 16 de abril de 1901, que autorizava a criação de um serviço de combate ao fogo, mas sua fundação e o início de suas atividades somente ocorreu em 1903.

Posteriormente, foi incorporado à Polícia Militar em 1926 por meio da Lei estadual nº 1264, sendo desvinculado durante o governo ditatorial do presidente Getúlio Vargas, e voltaria a ser reintegrado em 1959. Somente em 1992 ocorre a efetiva desvinculação da Polícia Militar, nos termos da Constituição Estadual elaborada em 1989.

No âmbito de suas competências, o CBMMA, segundo o artigo 2º de sua Lei de Organização Básica (nº 10.230 de 23 de abril de 2015), define as atividades-fim essenciais desenvolvidas pelos profissionais da corporação, quais sejam:

Art. 2º Ao Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão, órgão com competência para atuar no âmbito do Estado, cabe:

I - desenvolver a política Estadual de Proteção de Defesa Civil, nas ações de proteção da incolumidade e do socorro das pessoas em caso de infortúnio ou de calamidade;

II - prestar socorro nos casos de inundações, alagamentos, deslizamentos, desabamentos e/ou catástrofes, sempre que houver ameaça de destruição de haveres, vítimas ou pessoas em iminente perigo de vida;

III - exercer atividades de polícia administrativa para os serviços de Segurança Contra Incêndio e Pânico e de Salvamento, podendo, por meio de estudos, vistorias, análises, planejamento, fiscalização e controle de edificações, embargar, interditar obras, serviços, habitações e locais de diversões públicas que não oferecerem condições de segurança e de funcionamento;

IV - controlar e fiscalizar a formação de guarda-vidas em meio aquático;

V - realizar serviços de busca e salvamento de pessoas, animais, bens e haveres;

VI - realizar prevenção no meio aquático e serviço de guarda-vidas;

VII - realizar serviços de atendimento e transporte pré-hospitalar em vias e logradouros públicos;

VIII - proceder à perícia de incêndios, bem como o controle de edificações e seus projetos, visando à observância de requisitos técnicos contra incêndio e outros riscos, prevenindo e extinguindo incêndios urbanos e florestais;

IX - desenvolver pesquisas científicas em seu campo de atuação funcional e ações educativas de prevenção de incêndios, socorros de urgência, pânico coletivo e proteção ao meio ambiente, bem como ações de proteção e promoção do bem-estar da coletividade e dos direitos, garantias e liberdades do cidadão, estimulando o respeito à cidadania, por meio de ações de natureza preventiva e educacional ou por meio de convênios;

X - celebrar e manter intercâmbio sobre os assuntos de interesse de suas atribuições com órgãos congêneres de outras unidades da Federação ou Países, além de exercer outras atividades necessárias ao cumprimento de sua competência por meio de convênios.

A estrutura da Corporação, atualmente, conta com dezenas de unidades<sup>37</sup> divididas em Comando Geral, Batalhões Operacionais, Seções, Centros,

---

<sup>37</sup> Acerca da descrição específica dessas unidades, destacamos: em São Luís/MA, além do Comando Geral e de suas seções operacionais, os 1º e 2º Batalhões de Bombeiros Militares, Batalhão de Bombeiros de Emergências Médicas, Batalhão de Bombeiros Marítimos, Batalhão de Bombeiros de Busca e Salvamento, Batalhão de Bombeiros Ambiental, Seção de Combate à Incêndio; e nas cidades do interior do estado: 3º Batalhão de Bombeiros Militar em Imperatriz/MA; 4º Batalhão de Bombeiros Militar em Balsas/MA; 5º Batalhão de Bombeiros Militar em Caxias/MA; 6º Batalhão de Bombeiros Militar em Bacabal/MA; 7º Batalhão de Bombeiros Militar em Timon/MA; 8º Batalhão de

Departamentos, Academia de Formação, além do suporte a Programas Sociais<sup>38</sup> e a administração de uma unidade escolar<sup>39</sup> vinculada à Secretaria de Educação do Estado; contando com um efetivo total de aproximadamente 1.307<sup>40</sup> Bombeiros Militares na ativa, segundo dados de janeiro de 2016 fornecidos pela Diretoria de Pessoal e Finanças - DPF.

As formas de ingresso nas fileiras da instituição ocorrem através de concursos públicos destinados ao provimento de duas categorias distintas de profissionais na área: oficiais e praças; de maneira que os primeiros submetem-se ao Curso de Formação de Oficiais – CFO, que geralmente ocorre anualmente através do processo seletivo da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, sendo um curso superior de três anos; já o certame para praças é muito menos frequente e quando acontece engloba um quantitativo muito maior de vagas, tendo seu curso de formação uma duração média de oito meses.

Já em relação à execução das atividades profissionais junto à sociedade, a particularidade de cada atendimento enseja em uma experiência diferenciada, onde são exigidas habilidade, técnica e experiência. Nesse sentido, em entrevista<sup>41</sup> concedida ao *site* de um jornal local de grande circulação no ano de 2015, o então Comandante Operacional Metropolitano da Corporação, tenente-coronel Paulo Andrade, destacou o aumento da demanda das chamadas pelo Corpo de Bombeiros devido o crescimento estrutural de São Luís, além de enfatizar o significado do preparo dos profissionais demonstrando a variedade de situações de ocorrências solicitadas:

“Há cinco anos, nós atendíamos, em média, a duas ocorrências de incêndios por semana em residências e/ou estabelecimentos comerciais. Hoje, são cinco por dia, só na Região Metropolitana. (...) Antes, eram cinco ocorrências pré-hospitalares por dia, hoje temos uma média de 15”.

---

Bombeiros Militar em Pinheiro/MA e 9º Batalhão de Bombeiros Militar em Estreito/MA. No âmbito destes Batalhões Operacionais estão inseridas as Companhias de Bombeiros Militares com localização em pequenas cidades contíguas, sendo dezenas delas, estendendo sobremaneira a zona de atuação do órgão.

<sup>38</sup> Dentre os programas sociais em atividade na Corporação, destacam-se os Programas “Bombeiro Mirim”, “Golfinho” e “Melhor Idade”.

<sup>39</sup> COLÉGIO MILITAR 2 DE JULHO, que atende crianças e adolescentes nos níveis fundamental e médio.

<sup>40</sup> Convém destacar que este quantitativo atualmente aumentou sensivelmente ao longo do ano de 2016 após sucessivas convocações de concursos feitos nos anos anteriores.

<sup>41</sup> Disponível em <http://imirante.com/sao-luis/noticias/2015/11/02/nos-nao-deixamos-de-atender-nenhum-tipo-de-ocorrencia-seja-ela-qual-for.shtml>. Acesso em 15 de fevereiro de 2016.

(...)

“Bombeiros fazem de tudo, absolutamente tudo. Agente apaga incêndio, faz salvamento, orienta, resgata, dá palestra, faz parto, desengasga, tira do elevador emperrado, entra num bueiro pra salvar cachorro, retira ninho de passarinho em condições ruins. Se você parar e pensar em qualquer coisa, você pode ter certeza que agente faz”.

Nesse diapasão, a diversidade da demanda de ocorrências reflete a necessidade do aprimoramento das atividades do bombeiro militar, de forma que algumas unidades estão dispostas com finalidades específicas à determinados atendimentos, a exemplos do Batalhão de Bombeiros Marítimos – BBMAR, especializados em operações de prevenção e resgates aquáticos, e do Batalhão de Bombeiros de Emergência Médica – BBEM, voltados essencialmente à prestação dos primeiros atendimentos em casos de emergências médicas.

Importante destacar que a quantidade e a variedade dos atendimentos destes profissionais foram alteradas especialmente quando se considera as particularidades da cidade de São Luís, que se revestiu de novos significados no âmbito de sua estrutura física e populacional<sup>42</sup> no início deste século, conforme demonstrado anteriormente.

Para atender às novas demandas, medidas urgentes tiveram que ser adotadas, sobretudo no que se refere ao incremento no contingente de profissionais na Corporação, que progressivamente passou a receber novos profissionais em seu efetivo. Para corroborar, trazemos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2007, que demonstram que o Maranhão tinha um total de somente 1.060 bombeiros entre oficiais e praças, conforme se detém através do Quadro 3 a seguir.

### **Quadro 3**

---

<sup>42</sup> Segundo dados do IBGE, em 2006 a população ludovicense era de 776.447 habitantes, passando para 1.073.893 em 2015, ou seja, um aumento de mais de 38% em menos de 10 anos. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2006). Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=211130&search=maranhao|sao-luis|info%EF1ficos:-evolu%E7%E3o-populacional-e-pir%E2mide-et%E1ria>. Acesso em 05 de junho de 2016).

· Efetivo das Polícias Militares, Cíveis e Bombeiros, por patente Unidades da Federação – 2007													
Unidades da Federação	Polícia Militar				Polícia Civil				Corpo de Bombeiros				
	Cidadês	Pragas	Total <sup>m</sup>	Nº de habitantes por policial	Delegados	Não-delegados	Total <sup>m</sup>	Nº de habitantes por policial	Cidadês	Pragas	Total <sup>m</sup>	Nº de habitantes por policial	
Acre	136	1.689	1.825	385,4	45	884	929	757,2	42	322	364	1.932,5	
Alagoas	833	7.313	8.146	378,7	141	1.955	2.096	1.471,9	217	1.163	1.380	2.235,6	
Amapá	303	2.648	2.951	215,7	74	700	774	822,6	117	656	773	823,6	
Amazonas	358	6.728	7.086	478,3	171	1.254	1.425	2.378,3	75	567	642	5.278,9	
Bahia	2.509	24.925	27.434	513,4	879	4.513	5.392	2.612,0	202	1.789	1.991	7.073,7	
Ceará	705	12.073	12.778	652,4	254	1.810	2.064	4.038,7	...	...	...	...	
Distrito Federal	1.221	13.872	15.093	161,3	400	4.860	5.260	462,7	579	5.216	5.795	420,0	
Espírito Santo	691	6.160	6.851	513,8	173	1.483	1.656	2.125,4	88	643	731	4.815,0	
Goias	977	11.718	12.695	460,1	327	3.083	3.410	1.712,8	221	1.779	2.000	2.920,3	
Maranhão	545	7.229	7.774	805,9	303	1.146	1.449	4.323,7	168	892	1.060	5.910,5	
Mato Grosso	1.972	5.612	7.584	383,7	213	2.152	2.365	1.230,6	130,0	796,0	926,0	3.142,8	
Mato Grosso do Sul	340	4.533	4.873	478,4	230	1.540	1.770	1.317,1	130	1.064	1.194	1.952,5	
Minas Gerais	4.437	44.326	48.763	404,4	1.097	8.093	9.190	2.145,7	388	5.096	5.484	3.595,8	
Pará <sup>(1)</sup>	816	12.453	13.269	148,7	448	2.109	2.557	2.835,0	235	2.230	2.465	2.940,8	
Paraíba	817	9.079	9.896	368,9	314	1.106	1.420	2.570,6	118	879	997	3.661,3	
Paraná	1.173	14.619	15.792	665,6	...	...	...	...	175	2.649	2.824	3.722,3	
Pernambuco <sup>(1)</sup>	1.161	18.608	19.769	434,6	373	3.983	4.356	1.972,2	283	2.128	2.411	3.563,2	
Piauí	583	5.008	5.591	548,3	...	...	...	...	49	224	273	11.228,8	
Rio de Janeiro	3.140	34.810	37.950	414,7	528	9.265	9.793	1.607,1	...	...	...	...	
Rio Grande do Norte	441	7.485	7.926	389,1	144	1.241	1.385	2.226,8	...	...	...	...	
Rio Grande do Sul	1.740	20.639	22.379	495,1	364	4.565	4.929	2.248,0	168	2.335	2.503	4.426,8	
Rondônia	...	...	...	...	141	1.414	1.555	1.022,5	117	348	465	3.419,4	
Roraima	145	1.327	1.472	282,1	...	...	...	...	41	200	241	1.723,2	
Santa Catarina	680	10.962	11.642	519,6	341	3.062	3.403	1.777,6	125	1.973	2.098	2.883,3	
São Paulo	...	...	...	...	...	...	...	...	548	8.564	9.112	4.572,4	
Sergipe	440	5.303	5.743	354,1	135	935	1.070	1.900,4	118	426	544	3.737,9	
Tocantins	458	3.875	4.333	313,6	134	1.114	1.248	1.088,9	46	305	351	3.871,6	

**Fonte:** Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp.  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Não inclui profissionais não policiais.

Essas mudanças diretamente proporcionais traduzem a necessidade por incrementos quantitativos e qualitativos no efetivo da Corporação, na medida em que os efeitos da urbanização demandam mais atendimentos, pois há mais imóveis e mais riscos de incêndios, desabamentos ou vazamentos de GLP<sup>43</sup>, mais veículos<sup>44</sup> e mais ocorrências de acidentes automobilísticos, mais habitantes com maiores possibilidades de afogamentos, lesões corporais decorrentes da incidência da criminalidade, etc.

Por conseguinte, segundo já registrado, a incidência dessas ações na sociedade é um fator que, em certa medida, sedimenta a elevada credibilidade em razão da natureza da atividade do bombeiro militar, que consiste na prestação de

<sup>43</sup> Gás Liquefeito de Petróleo, mais conhecido como gás de cozinha.

<sup>44</sup> Pelos dados do IBGE, se contados só os automóveis, em 2006 havia em São Luís uma frota de 95.814 veículos, enquanto que em 2015 esse número subiu para 189.895; um aumento de mais de 98% em menos de 10 anos. (IBGE, 2016) Disponível em: [http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/grafico\\_cidades.php?lang=&codmun=211130&idtema=63&search=maranhao|sao-luis|frota-2006](http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/grafico_cidades.php?lang=&codmun=211130&idtema=63&search=maranhao|sao-luis|frota-2006). Acesso em 05 de junho de 2016.

socorro, resgate e salvamentos, ou seja, de maneira geral, a preservação de vidas alheias e bens materiais ameaçados. Nesse sentido, torna-se evidente a percepção de seu papel no Sistema de Segurança Pública, onde, para a garantia da ordem pública, o adequado desempenho de suas atribuições perpassa um constante trabalho de qualificação e treinamentos com vista ao aperfeiçoamento da formação de seus profissionais.

A resposta às demandas contemporâneas pressupõe necessariamente uma formação adequada, comprometida com o desenvolvimento de novas competências e habilidades que valorizem em grande medida as capacidades intelectuais tanto quanto as manuais. A esse respeito, Alves (1995, p.123/124) discorre, no âmbito das exigências da capacitação do trabalhador no mundo globalizado, que:

As novas competências colocarão de maneira muito mais acentuada a importância da educação formal e de complementação profissional, de modo a propiciar a formação integral do trabalhador, por meio de um processo de educação continuada. Dessa forma, novas habilidades ganham centralidade para a valorização pessoal do trabalhador. A superação da concepção tradicional de tarefa (adestramento) requer formas mais abrangentes e organizadas de aprendizagem, em que o ato de pensar preside o ato de fazer. (ALVES, 1995, p.123/124).

Em sintonia com estes pressupostos, no ano de 2009, a uma parte significativa do efetivo do CBMMA foi possibilitada a participação nos cursos de qualificação oferecidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, via Ensino à Distância – EaD, como pré-requisito à aquisição do benefício da “bolsa formação”. Naquele ano, o segmento de profissionais que se enquadrava nas exigências do Projeto consistia em cadetes<sup>45</sup>, cabos e soldados, por receberem remunerações inferiores ao teto estipulado: R\$ 1.700,00, enquanto que as demais categorias da Corporação, por aferirem um salário acima deste patamar, não foram contempladas.

## **4.2 Aspectos da formação profissional do Bombeiro Militar**

---

<sup>45</sup> Esta denominação refere-se ao aluno do Curso de Formação de Oficiais, que após os três anos de frequência na Academia de formação, é promovido à aspirante-a-oficial. Durante o período de instruções lhe é atribuído o cargo de acordo com o respectivo tempo de serviço, sendo: cadete de 1º ano, de 2º ano e de 3º ano.

Na proposta de nossa temática, o fato de abordar os efeitos de uma política de segurança pública no âmbito da qualificação profissional conduz a um debate necessário acerca do significado da formação destes agentes. Partimos, portanto, da premissa de que a incidência de suas ações na sociedade reflete a perspectiva de intervenção do próprio Estado, onde, atuando como representantes do poder público revestem-se da prerrogativa de intervir no contexto social para a garantia da ordem.

E a plena eficácia dessas ações do poder público, personificada em seus agentes, depende de uma formação em plena sintonia com as demandas da sociedade, e em constante atualização, no sentido de oferecer as respostas compatíveis com as necessidades apresentadas.

De modo geral, imbuídos desse propósito, muitos trabalhadores, e aqui destacamos a particularidade do profissional da segurança pública, fazem do seu ofício um modo de vida, aliando o aperfeiçoamento das práticas laborais de maneira indistinta às suas pretensões pessoais, tal como assevera Dubar (1998), ao estabelecer um parâmetro de análise das noções de qualificação e competência tomando como base os papéis dos docentes e dos policiais:

Em sentido contrário, os docentes e policiais que se referem à "competência" falam de sua profissão como de uma arte na qual envolvem qualidades pessoais que são também "capacidades profissionais, socialmente requeridas e institucionalmente valorizadas" [...], "experiências variadas e eficientes no terreno" [...], "saberes e aptidões praticamente requeridos pelas situações profissionais" [...], "know-how empíricos e operatórios permitindo enfrentar situações imprevistas" [...]. Essas qualidades, essencialmente relacionais, não podem ser adquiridas por meio de uma formação prévia: elas são inatas ou elaboradas pela experiência direta, na prática, em situação real. Elas são parte da personalidade dos profissionais que é, de fato, seu principal instrumento de trabalho. (DUBAR, 1998).

Por conseguinte, nessa perspectiva de abordagem, reiteramos, como elemento constitutivo de nossa pesquisa, o significado da formação dos bombeiros militares e a multiplicidade de ações apreendidas e interpostas no âmbito de suas atribuições. Para tanto, trazemos como instrumento de análise um demonstrativo da grade curricular que compõe o Curso de Formação de Oficiais – CFO dos bombeiros militares do Maranhão, disposta no Quadro 4.

## Quadro 4 – Grade Curricular CFO

### BM

Administração de material Administração de recursos humanos Administração financeira e orçamento público Algoritmos e programação Análise de projetos Anatomia e fisiologia humana Armamento e tiro Atendimento pré-hospitalar Atendimento pré-hospitalar aplicado Atividades aeroportuárias Atividades de inteligência Cálculo diferencial e integral Cálculo diferencial e integral de uma variável Cálculo diferencial e integral de várias variáveis Cálculo diferencial e integral univariável Cálculo vetorial Calor e ondas chefia e liderança Ciências do ambiente Ciências políticas Comando em operações bombeiro militar Combate a incêndio florestal Comunicação e expressão Comunicação militar Comunicação social Correspondência militar Criminalística aplicada Defesa civil Defesa civil aplicada Defesa pessoal Desenho técnico Direito administrativo Direito ambiental
Direito civil Direito constitucional Direito penal comum e militar Direitos humanos Economia Eletricidade Eletricidade aplicada Eletricidade e magnetismo Emergência médica Equações diferenciais e aplicações Estágio supervisionado Estatística Estratégia e tática de combate a incêndio Ética e cidadania Etiqueta social Execução financeira e orçamentária Expressão gráfica Física geral Fundamentos de mecânica Geografia física Geometria analítica e álgebra linear Gestão de operações e logística Gestão de pessoas Gestão de projetos

Higiene e segurança do trabalho História da corporação Incêndio florestal Instituições de direito público e privado Instrução geral básica Inteligência e contra-inteligência Introdução a administração Introdução ao estudo do direito Introdução ao treinamento físico militar Laboratório de calor e ondas Laboratório de eletricidade e magnetismo
Legislação bombeiro militar Leitura e produção textual Língua brasileira de sinais - libras Língua inglesa Língua inglesa instrumental Mecânica dos fluidos - hidráulica Mecânica dos fluidos aplicada Mecânica técnica Metodologia científica Métodos e técnicas de pesquisa Moto mecanização Ordem unida básica Ordem unida de comando Perícias de incêndio e explosões Prática de processo administrativo Prática processual Práticas desportivas Processo penal comum militar Processos administrativos Produtos perigosos Psicologia Química Química aplicada Química geral Regulamento aplicado as CBMMA Resistência dos materiais Salvamento aquático Salvamento em altura Salvamento terrestre Salvamento veicular Segurança física das instalações Sobrevivência em regiões inóspitas Sociologia Tática de combate a incêndio Técnica e maneabilidade de salvamento Tecnologia e maneabilidade de incêndio Telecomunicação militar Teoria econômica Termodinâmica Termodinâmica aplicada Termologia e gases Tiro prático Trabalho de conclusão de curso Treinamento físico militar Treinamento físico militar aplicado

Fonte: Cursos de Graduação da UEMA. Disponível em: <http://www2.uema.br/MEUCURSO.ASP?CODIGO=98&POLO=ASL>. Acesso em janeiro de 2017.

Depreende-se desse contexto, uma relativa incidência de conteúdos atinentes às técnicas de comando e administração, atividades tipicamente

predominantes à natureza do curso, e que reforçam a perspectiva de atribuição de competências nas Corporações militares, onde aos oficiais incube essencialmente a organização e a gerência das atividades, e aos praças, de maneira predominante, a execução dos trabalhos práticos operacionais.

Outro aspecto evidente remete à já citada diversidade de habilidades desenvolvidas no bojo da profissão do bombeiro militar, expressas na variedade de conteúdos trabalhados no CFO, que vão desde “táticas de combate a incêndio” a “salvamento aquático”, de “atendimento pré-hospitalar aplicado” a “sobrevivência em regiões inóspitas”. Em outras palavras, as áreas de atuação desses profissionais devem abranger necessariamente todas as possibilidades de socorro, salvamento e resgate, seja em terra, no mar ou nas alturas.

Nesse mesmo sentido de abrangência, converge a execução do Curso de Formação de Soldados – CFSd, implementado ao candidato aprovado em concurso público para o cargo, onde no período médio de oito meses são ministradas instruções que também englobam fundamentalmente as mesmas linguagens do CFO, a exceção das disciplinas relacionadas à práticas de comando e às específicas acerca da profundidade de conhecimento em questões mais técnicas, como física, química e administração.

Após formado, o profissional bombeiro militar tem a possibilidade de estar frequentemente se atualizando com novas técnicas ou mesmo aperfeiçoando as já utilizadas, através de treinamentos e cursos no âmbito da Corporação. Em regra, a metodologia para aplicação destes conteúdos é geralmente prático-presencial, primando pela transferência de experiências, capacitando para as possíveis ocorrências. Dentre os mais frequentes, temos: atendimento pré-hospitalar, salvamento marítimo, salvamento veicular, mergulho, combate a incêndio florestal, entre outros.

De maneira mais direcionada a um propósito específico, o bombeiro militar tem a opção de galgar o aprimoramento para a máxima eficiência por meio de treinamentos mais rigorosos e operacionais, a exemplo do Curso de Salvamentos Especiais, onde são formados os chamados “Águias”, profissionais que compõe uma tropa de elite extremamente preparada para praticamente todas as situações de demandas da Corporação.

Por conseguinte, há ainda a incidência da qualificação prática obrigatória como requisito à ascensão na carreira destes profissionais, expressa através de

cursos de formação específicos que os habilitam à promoção. Para os praças temos: curso de formação de cabos – CFC (para a promoção à terceiro sargento), curso de formação de sargentos – CFS (para a promoção à segundo sargento), curso de aperfeiçoamento de sargentos – CAS (para a promoção à primeiro sargento), exame de aptidão profissional – EAP (para a promoção à subtenente) e finalmente, o curso de habilitação ao oficialato administrativo e especialista – CHOAE (para a promoção à segundo-tenente). Já para os oficiais são eles: curso de aperfeiçoamento de oficiais – CAO (para a promoção à major) e o curso superior de bombeiros (para a promoção à coronel).

Com o advento de novas tecnologias, atualmente, têm-se experimentado no bojo da Corporação, a aplicação de alguns destes cursos na modalidade de ensino à distância, a partir de uma plataforma de aprendizagem desenvolvida pelo próprio órgão, valorizando a troca de experiências em uma ferramenta de atualização mais acessível, e sem necessariamente precisar interromper a continuidade das escalas de serviço para as aulas, já que há a comodidade da participação durante o período de folga.

Oportuno registrar ainda, da observação deste cenário, a evidente frequência com que os bombeiros militares são submetidos à qualificação, especialmente para os praças, posto que da ascensão de cabo até que se possa chegar ao oficialato (no caso, com a promoção de segundo-tenente) são exatamente cinco procedimentos de avaliação de conhecimentos, enquanto para os oficiais, em regra, após o CFO, passa-se por dois cursos obrigatórios para “fechar” a carreira.

Outro elemento de importância fundamental para o desempenho das atividades, tanto de oficiais como praças, refere-se à prática de treinamentos físicos militares, não só como disciplina obrigatória em cursos, mas com o *status* de matriz essencial presente na rotina profissional dos bombeiros militares, com o propósito de garantir-lhes o desempenho adequado nas mais diferentes situações possíveis de ocorrências, sobretudo no que se refere às demandas de salvamento aquático e combate a incêndios.

#### **4.3 Os bombeiros militares da capital e o Projeto Bolsa Formação**

Preliminarmente, no universo de análise da atuação dos bombeiros militares na cidade de São Luís, convém enfatizar alguns aspectos relevantes no

intuito de sedimentar a compreensão dos pressupostos em que ocorreu a implementação do “Bolsa Formação” nesta capital, de maneira que, a partir da abordagem do contexto em que se desenvolvem as demandas sociais por atendimento em situações de emergência é possível apreender suas perspectivas de atuação, onde as características locais interferem diretamente na incidência destas ocorrências.

Nesse sentido, a capital do Maranhão é também a cidade mais densa do estado, com uma população estimada em 1.082.935 habitantes<sup>46</sup>, distribuídos em uma área de 834.785 quilômetros quadrados<sup>47</sup>, cuja ocupação dos espaços remete a uma formação histórica deficiente de políticas de organização urbana, de onde emergem demandas por melhorias em infraestrutura e planejamento, possibilitando a ocorrência frequente de situações de emergência, onde se faz necessária a atuação dos bombeiros militares.

São várias as determinantes com possibilidades de ocorrências em São Luís, das quais, por exemplo, a peculiaridade de dispor de uma extensa faixa litorânea com grande número de praias que enseja já, por si só, em um fator determinante para o incremento na organização de estratégias de ação para prestar os atendimentos devidos às demandas decorrentes; de maneira que o Corpo de Bombeiros do Militar do Maranhão dispõe, para tanto, de um Batalhão especializado de forma preponderante para esse propósito, no caso o Batalhão de Bombeiros Marítimo – BBMAr.

Com a missão de fazer o patrulhamento da orla marítima, os membros do efetivo desta unidade operacional, além de possuírem o requisito necessário de participação no curso de salvamentos marítimos, devem estar sempre muito bem preparados fisicamente, pois, além do trabalho fundamental de prevenção, as demandas por socorro exigem geralmente grande esforço e técnica.

Destarte, outras variáveis que tipificam situações passíveis de eventuais emergências no âmbito da capital decorrem da disposição organizacional de

---

<sup>46</sup> Quantitativo aproximado segundo dados do IBGE para o ano de 2016. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=211130>. Acesso em fevereiro de 2017. Oportuno frisar, nesse sentido, que estes dados referem-se somente à cidade de São Luís/MA, não se confundindo à chamada Região Metropolitana da Grande São Luís, área criada originalmente por meio da Lei Complementar Estadual nº 38/1998, compreendendo aos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e Alcântara.

<sup>47</sup> Segundo dados do IBGE. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=211130>. Acesso em fevereiro de 2017.

determinadas regiões em São Luís, onde o fator de ocupação irregular dos solos em muitos bairros, aliado à degradação ambiental resulta em constantes ocorrências de deslizamentos de terra e alagamentos, sobretudo durante o período chuvoso, momento em que há a intensa atuação da Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil, segmento vinculado à Corporação dos Bombeiros do Maranhão.

Nesse sentido, para lidar com tanta variedade de solicitações de atendimentos, a subdivisão de atribuições é essencial, dada a frequência de algumas demandas, como, por exemplo, de captura de animais<sup>48</sup>, retirada de enxame de abelhas, corte de árvores que ofereçam eminente perigo e, fundamentalmente, o combate a incêndios florestais, cuja atribuição, em regra, recai sobre o Batalhão de Bombeiros Ambiental – BBA.

Por conseguinte, não obstante a existência de uma área verde considerável na capital, destaca-se com grande ênfase a extensão do espaço urbano e sua malha viária, com longas avenidas compondo um sistema de trânsito de veículos ainda carente de otimização, que, por sua vez, possibilita a ocorrência frequente de colisões e atropelamentos. Isso sem falar na problemática histórica da rodovia BR 135, que interliga a ilha de São Luís ao continente, e que só recentemente teve implementadas as necessárias obras de duplicação, após inúmeros registros de acidentes gravíssimos, quase sempre fatais.

Nesse diapasão, a atuação dos bombeiros militares é extremamente frequente tanto nos trabalhos de resgate e salvamento, onde são utilizadas técnicas de desencarceramento com equipamentos específicos, retirando muita das vezes a vítima “presa às ferragens”, quanto na prestação do atendimento pré-hospitalar através das ambulâncias do Batalhão de Bombeiros de Emergência Médica – BBEM<sup>49</sup>.

No que se refere às instalações dos complexos voltados aos atendimentos de transporte, na perspectiva de ocorrência de emergências de grande proporção, aliada à exigência normativa, a Corporação dispõe de uma Seção de Combate a Incêndios – SCI, instalada no aeroporto internacional de São Luís,

---

<sup>48</sup> Segundo informações da Corporação, entre os mais comuns estão: cobras, jacarés, preguiças, macacos, tamanduás, entre outros.

<sup>49</sup> Acerca das atividades deste Batalhão, vale registrar que a partir do ano de 2004, com a implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, numa parceria entre prefeitura e governo federal através da Política Nacional de Atenção às Urgências do Sistema Único de Saúde, houve um incremento significativo na prestação dos serviços à população, reduzindo a sobrecarga de atendimentos dos bombeiros militares.

decorrente de convênio com a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO, e ainda de uma Brigada montada no Porto do Itaqui, fruto de um convênio com a Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP.

Em função das exigências destas atividades específicas, os efetivos destas unidades devem prestar treinamentos constantes, tal como simulações, no intuito de garantir a pronta resposta a qualquer possibilidade de emergência, desenvolvendo aptidões inerentes às demandas.

Por outro lado, no bojo das competências desenvolvidas e das necessidades do órgão, ressalta-se a importância das funções administrativas, sobretudo em relação às atividades organizacionais do Comando Operacional e do Departamento de Apoio e Logística – DAL, na gerência de todas as ações práticas implementadas pela Corporação.

Ressalta-se o papel do Centro Integrado de Operações de Segurança – CIOPS, repartição vinculada à Secretaria de Segurança Pública que agrega a central de relacionamentos junto à sociedade, atendendo diretamente as solicitações por demandas tanto para ocorrências policiais quanto para prestação de serviços inerentes às atividades próprias dos bombeiros militares.

Na organização e gerência das missões, no atendimento à população, toda a logística da convocação e do apoio estrutural às guarnições é fornecido pelos departamentos administrativos da Corporação, onde a capacitação técnica também emerge como fundamental, uma vez que no âmbito do efetivo deve haver também o fomento ao desenvolvimento de aptidões para a garantia do funcionamento interno das rotinas burocráticas de setores jurídicos, contábeis, de pessoal e finanças, almoxarifado, etc.

No que se refere à prerrogativa de fiscalização e regularização de funcionamento nos estabelecimentos comerciais e residenciais, o Grupamento de Atividades Técnicas – GAT executa estas atividades junto à sociedade, realizando vistorias e emitindo laudos, como função de prevenção de eventos emergenciais. Para tanto, se faz necessária a adequada capacitação dos militares envolvidos neste setor, através de cursos e treinamentos práticos e teóricos.

Com base nestes pressupostos descritivos, é possível compreender, no bojo das atividades executadas pelos Bombeiros Militares do Maranhão, a relevância de diversos elementos, como organização administrativa adequada,

equipamentos condizentes, infraestrutura em geral, viaturas apropriadas<sup>50</sup>, entre outros, que, agregados à perspectiva fundamental da formação e qualificação devidas, conseguem oferecer as respostas efetivas às demandas apresentadas.

E foi nesse sentido, de aprimorar conhecimentos e desenvolver novas técnicas, que o Projeto Bolsa Formação foi implementado para o efetivo da Corporação, conforme já mencionado, nos anos de 2008 (período de participação nos cursos, como requisito básico) e 2009 (ano em que foi concedida a “bolsa” de R\$ 400,00).

As peculiaridades do CBMMA nesse período revelam um momento em que suas características diferem sobremaneira da realidade vivenciada atualmente, nos termos de relatos dos próprios membros do órgão<sup>51</sup>, onde, nos últimos anos, estes aspectos passaram a expressar uma conotação mais positiva. Seja em relação a questões salariais, de melhorias em infraestrutura e condições de trabalho, ou em relação ao aumento no quantitativo de membros através de concursos públicos, promoções e ascensão na carreira, disponibilização de cursos, etc.

Para demonstrar alguns aspectos que permearam essas mudanças, trazemos como exemplo a questão salarial, à época um requisito para o “Bolsa Formação”, onde um soldado recebia no mês de dezembro de 2008 o subsídio de R\$ 1.502,99 e, no contexto contemporâneo, início de 2017, auferia R\$ 3.675,08<sup>52</sup>, um aumento relativamente alto, apesar das várias condicionantes a serem consideradas, e que de alguma forma interferiram nesse diferencial, como “greves”, mudanças de governo, inflação, etc.

É possível inferir com isso, que o incremento de R\$ 400,00 da “bolsa” significava quase 1/3 do salário do soldado maranhense, ensejando em um grande

---

<sup>50</sup> Acerca das viaturas, no caso específico dos Bombeiros Militares, este aspecto tem um significado fundamental, uma vez que para determinadas situações, a resposta adequada à demanda requerida só é possível de forma rápida e efetiva através do uso do veículo adequado, à exemplo do combate a um incêndio em edifícios com vários andares, ou mesmo da própria ambulância para fazer o transporte adequado da vítima ao hospital.

<sup>51</sup> Os relatos que fundamentam esta pesquisa decorrem de entrevistas semiestruturadas realizadas no âmbito da Corporação Bombeiros Militares do Maranhão, onde foram ouvidos setenta profissionais egressos do Projeto Bolsa Formação.

<sup>52</sup> Um aumento acima dos índices de correção inflacionários, cujo valor de referência atual corrigido seria de R\$2.412,44, demonstrado através da atualização de R\$1.502,99 de 12 de dezembro de 2008 e 12 de janeiro de 2017 pelo índice IGP-M - Índice Geral de Preços do Mercado, segundo cálculo elaborado através do portal “cálculo exato”, disponível em <http://calculoexato.com.br/exportar.aspx?codMenu=FinanAtualizaIndice>. Acesso em fevereiro de 2017. No entanto, se compararmos com o valor proporcional ao salário-mínimo, teremos perspectivas muito semelhantes, uma vez que em 2008 o salário do soldado bombeiro era 3,6 vezes maior que o salário-mínimo da época (R\$ 415,00); e, atualmente, em 2017, seus rendimentos são aproximadamente 3,9 vezes o salário-mínimo vigente (R\$ 937,00).

atrativo para a realização dos cursos. Era um valor bem próximo, inclusive, do salário-mínimo daquele ano (2008), em R\$ 415,00. Utilizando esse parâmetro, de proximidade com o valor do salário-mínimo (cujo quantitativo vigente hoje é de R\$ 937,00), se atualizado, então este “auxílio” para formação seria de mais ou menos R\$ 900,00.

No bojo destas constatações, haviam ainda questões controversas geradas com a incidência do “Bolsa Formação” na própria Corporação, onde o fato de ser estipulado um teto salarial para participação, acabou por excluir grande parte do efetivo; e mais, possibilitou, inclusive, que muitos “subordinados” ganhassem até mais que seus “superiores hierárquicos”, já que a diferença de rendimentos era pouco expressiva e os beneficiários ao receberem a “bolsa” somavam ganhos financeiros maiores que os que não preencheram estes requisitos. Em outras palavras, um soldado que recebia R\$ 1.502,99 chegava a um total de R\$ 1.902,99, bem mais que um sargento, por exemplo, que ganhava pouco mais de R\$ 1.700,00 e não podia participar.

#### 4.3.1 As percepções do Gestor do Projeto no CBMMA

O processo de implementação do Projeto no Maranhão requereu o engajamento de muitas autoridades da segurança pública do estado. Inicialmente, no ano de 2008, conforme citado anteriormente, a abrangência de suas ações contemplou a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, de onde foram destacados oficiais para gerenciar as atividades.

Não obstante a referência administrativa da Secretaria de Segurança Cidadã (SESEC) como o órgão que mantinha o intercâmbio com as diretrizes do PRONASCI em Brasília, as Corporações, na pessoa de seus representantes, também detinham relativa autonomia para a execução do Projeto, tratando de determinados aspectos diretamente com os técnicos responsáveis pelo “Bolsa Formação”.

No âmbito dos Bombeiros Militares do Maranhão a gerência na implementação do Projeto ficou a cargo de um oficial, à época major e atualmente tenente-coronel, que, seguindo determinação direta do comandante geral da Corporação, tratou de organizar o levantamento dos profissionais que preenchiam

os requisitos necessários para a participação, efetuando o cadastro que os habilitava para o recebimento da “bolsa”.

Para a execução dessa função, o oficial detinha profundo conhecimento dos significados do Projeto, mantendo frequente contato com os gestores do PRONASCI. Este aspecto, somado ao fato de sua evidente relação direta com os beneficiários, demonstra a grande relevância de seu depoimento pessoal, aqui considerado como ilustrativo das percepções dos dirigentes da Corporação acerca do Projeto Bolsa Formação.

Nesse diapasão, foram-lhe propostos quesitos previamente elaborados que orientaram a entrevista semiestruturada realizada em janeiro de 2017, a qual passaremos a contextualizar.

No primeiro momento, o militar outrora gestor do Projeto, ratificou seu envolvimento na administração das diretrizes junto ao CBMMA, relatando que tal atribuição decorreu da determinação expressa do comandante geral através de ato que o nomeou para tal finalidade, uma vez que, na época, detinha a atribuição de comandante da Academia de Bombeiros Militar, passando então a agregar ambas as funções.

Posteriormente, quando perguntado sobre sua opinião acerca do fato de o “Bolsa Formação”, em função dos requisitos exigidos para participação, sobretudo o teto salarial, ensejar na “exclusão” de alguns profissionais, vez que no Maranhão somente 3 das 13 categorias hierárquicas<sup>53</sup> tiveram essa possibilidade, respondeu *que considerava injusto, visto que em todas as graduações e postos existia defasagem salarial, e se o objetivo era fomentar a participação em cursos, bem como forçar os estados a aumentarem o salário dos militares, deveria então ter sido pensado em todos os profissionais.*

Acerca da maneira como foram aplicados os cursos, no caso via EaD, respondeu que considerava *positiva esta metodologia, visto que, com esse formato de curso, um grande número de militares teve a oportunidade de buscar o conhecimento.*

Sobre a questão de como deve ser a qualificação profissional para a reciclagem do bombeiro militar, respondeu que: *deve ser uma qualificação muito técnica, mesclada com teoria e muita prática, uma vez que, enquanto bombeiros,*

---

<sup>53</sup> Estas categorias, conforme já mencionado anteriormente, vão do soldado até o coronel, onde, contando com os cadetes, somam 13 cargos.

*desempenhamos, de certa forma, trabalhos braçais. Devemos sempre treinar para grandes eventos adversos, pois, assim sendo, estaremos sempre prontos para os médios e pequenos eventos.*

Perguntado acerca dos principais “problemas” ou obstáculos da atuação dos bombeiros na sociedade hoje, respondeu que: *se buscarmos fatores dentro e fora da Instituição encontraremos alguns, como: falta de material adequado e em quantidade suficiente para cada integrante fazer uso; número reduzido de militares para compor as guarnições de serviço; desvalorização profissional por parte do Governo, e, às vezes por parte da sociedade; baixos salários, etc.*

Concluindo sua avaliação do Bolsa Formação, o entrevistado respondeu que *o Projeto, apesar da análise preliminar de que poderia ter sido pensado para todos os militares, pode ser avaliado como tendo sido bom, visto que, alcançou o objetivo naquele momento; forçou os Estados aumentar os salários dos militares, bem como capacitou muitos profissionais, inclusive, aqueles que não eram beneficiários, mas que se interessaram pelos cursos.*

#### 4.3.2 As percepções dos bombeiros militares egressos do Projeto

O segundo grupo de entrevistados foi constituído de uma amostra de bombeiros militares que participaram dos cursos no contexto do Projeto Bolsa Formação.

Para tanto, no presente item constam um perfil dos participantes e o resultado de entrevistas semiestruturadas realizadas durante o segundo semestre de 2016 e o início de 2017, com 70 bombeiros militares (20% do total de 350 egressos do Projeto Bolsa Formação)<sup>54</sup>. Em tais entrevistas destaca-se a percepção desses sujeitos sociais sobre a relevância dos cursos realizados para sua vida profissional e do valor monetário da “bolsa” para sua vida pessoal.

Nas entrevistas, conforme os parâmetros utilizados na pesquisa, embora tenham sido considerados aspectos quantitativos, nos termos da definição da

---

<sup>54</sup> Segundo Fontanella (2011), “[...] uma pesquisa decorre de questões, sendo então impossível prescindir de estabelecer quais dados são necessários e suficientes para respondê-las. Considera-se haver saturação empírica quando o pesquisador constata deles dispor [...]” (FONTANELLA, 2011, p. 389/390). Desse modo, a técnica de amostragem utilizada, no intuito de garantir o embasamento necessário às formulações avaliativas, pautou-se na prerrogativa de saturação empírica a partir do alcance dos dados necessários à teorização almejada, de maneira que o percentual encontrado, no caso de 20% da população, revelou-se correspondente às pretensões previamente estabelecidas, com uma margem de erro de aproximadamente 10%.

amostra, foram valorizados aspectos qualitativos, reafirmando a impressão de Gomes (2010, p.35) de que esse procedimento metodológico é “uma técnica de coleta de dados que permite a obtenção de aspectos importantes sobre as referências e preocupações de quem é entrevistado/a, visto que supõe uma interlocução entre informante e pesquisador/a”.

Para delinear o perfil dos entrevistados foram considerados os seguintes elementos: a - cargo; b - tempo de serviço; c - grau de escolaridade e d - função/atividade desempenhada; que passaremos a analisar.

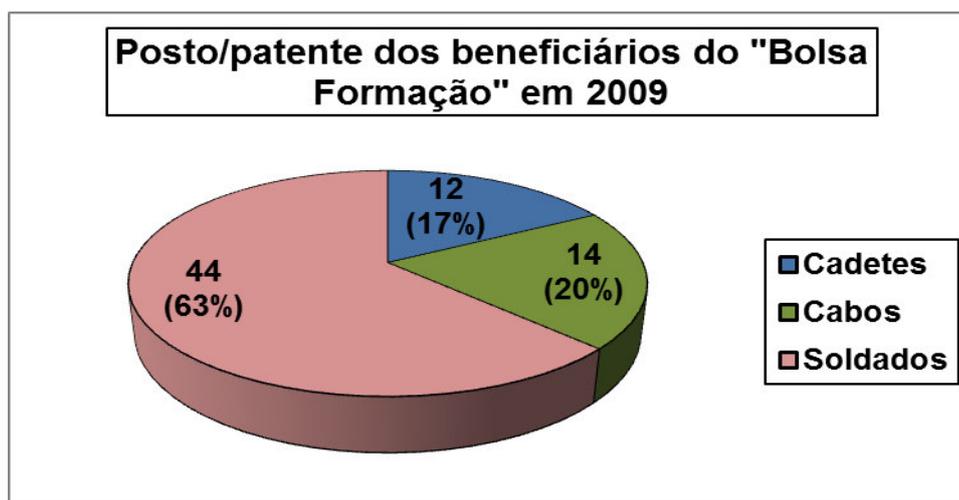
### Perfil dos cursistas

#### a – Cargo:

De maneira geral, nos termos do que foi já referido nesse texto, a exigência do requisito que restringia o cadastro para beneficiário à determinada faixa salarial delimitou a participação dos bombeiros militares do Maranhão somente aos soldados, cabos e cadetes, já que eram estes os que recebiam salários abaixo de R\$ 1.700,00.

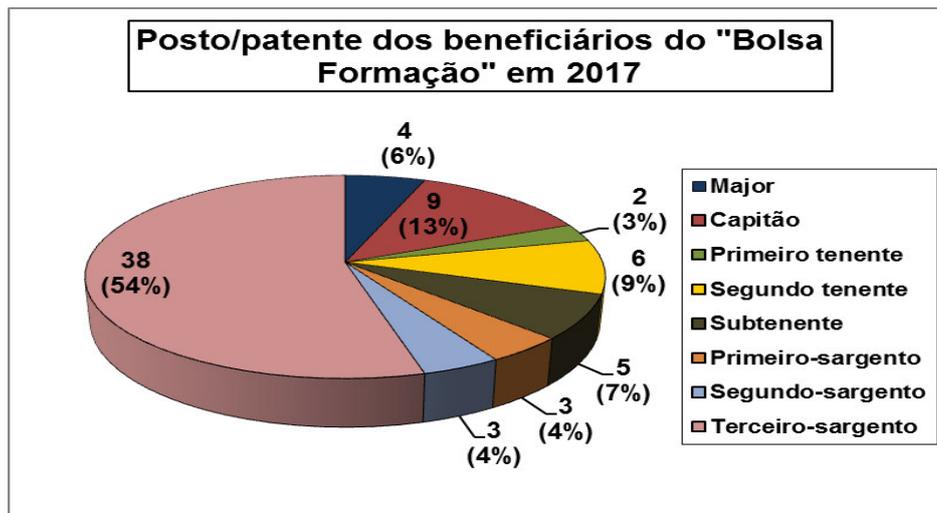
Em outro ponto, acerca do posto/patente deste rol de beneficiários, cumpre destacar o aspecto da ascensão profissional nestes últimos nove anos, na qual, segundo foi apurado, todos os entrevistados passaram por pelo menos uma promoção, ocupando atualmente cargo diverso daquele que detinham durante o “Bolsa Formação”, conforme demonstrado nos Gráficos 1 A e 1 B a seguir:

**Gráfico 1 A**



Fonte: Elaborado pelo autor.

**Gráfico 1 B**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Depreende-se da disposição dos dados que no ano de participação nos cursos do SENASP para posterior recebimento da “bolsa”, a maioria dos beneficiários ocupava o cargo de soldado, fato que, de certa forma, reflete uma realidade comum nas Corporações Militares, onde, em regra, o número de profissionais com as patentes localizadas “na base” na hierarquia é mais abundante.

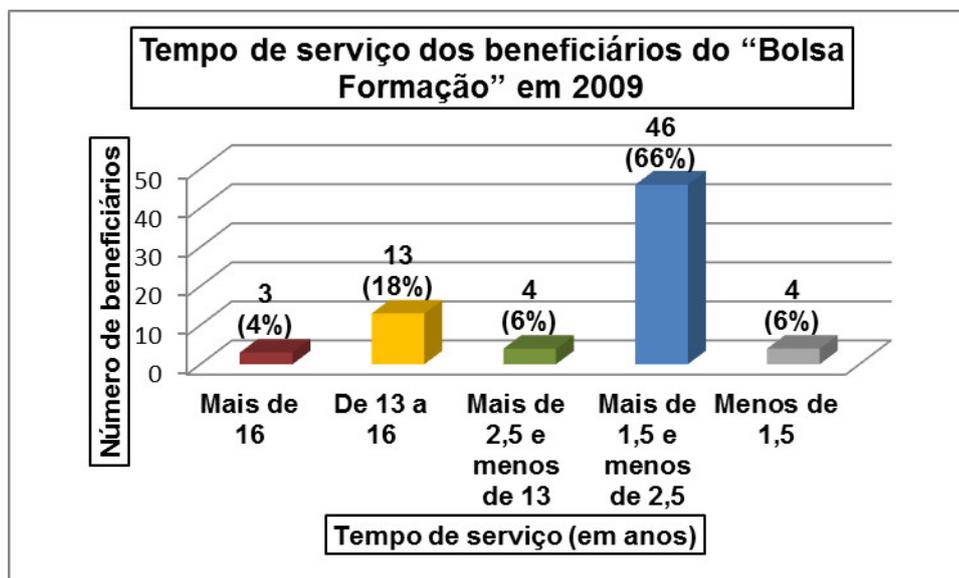
Outra observação remete a diversidade na disposição atual dos cargos ocupados pelos egressos, sendo que alguns que estavam na patente de soldado, são hoje tenentes ou sargentos, enquanto que os que eram cadetes chegaram já ao posto de capitão ou major.

#### **b – Tempo de serviço:**

Acerca deste indicador, cumpre mencionar a particularidade da defasagem em concursos públicos que ocorreu na Corporação nas últimas décadas, uma vez que, os últimos grandes certames haviam sido realizados nos anos de 1994 e 1995, quando aproximadamente 600 vagas foram preenchidas, sobretudo para cargos de soldados. Após esse período, somente no ano de 2006 houve concursos, quando foram admitidos novos cadetes com vistas à ascensão ao posto de oficiais. Salienta-se que em 2007, foram chamados, aproximadamente, 104 candidatos do concurso que também foi feito em 2006 para o cargo de soldado.

Nesse diapasão, tomamos como parâmetro o começo do ano de 2009, período em que se iniciou o pagamento das “bolsas”, para calcular o tempo de serviço destes profissionais. Considera-se este, um aspecto de grande relevância, pois subsidia a compreensão de suas impressões acerca do Projeto, uma vez que serve como indicador do grau de experiências na carreira do beneficiário.

**Gráfico 2**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Depreende-se da observação dos dados que a grande maioria dos participantes, 66%, possuía em 2009 menos de dois anos e meio de serviço na Corporação, o que reforça o caráter restritivo do “Bolsa Formação” enquanto política pública, notadamente pela evidência do parâmetro salarial, onde predominantemente os bombeiros recém ingressos no CBMMA tinham à época rendimentos compatíveis com os requisitos exigidos.

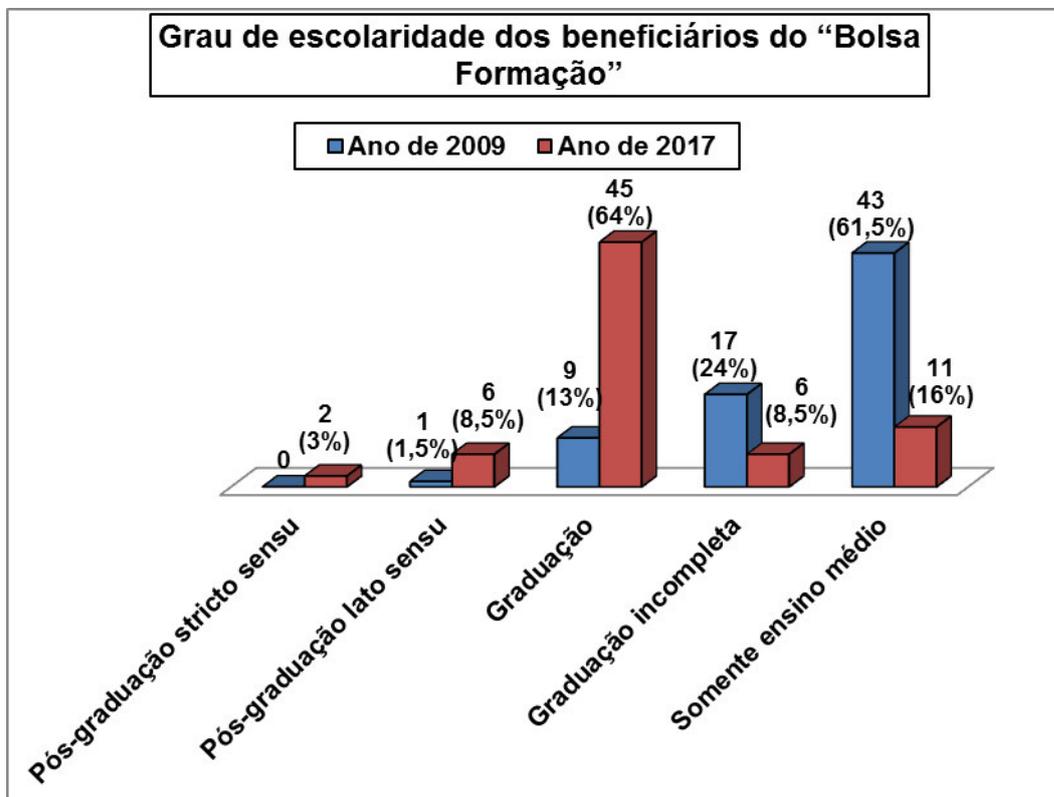
### **c – Grau de escolaridade:**

Tomando como base o ano de 2009, apuramos o nível de instrução de parcela amostral dos beneficiários do “Bolsa Formação” a fim de traçar um paralelo com o desempenho e interesse pela qualificação profissional, e ainda, verificar a evolução ocorrida nestes quase nove anos, como um indício para a percepção dos efeitos do Projeto.

Nesse sentido, foi observada uma expressiva evolução nos índices de escolaridade, onde grande parte dos profissionais que antes possuíam apenas o ensino médio, atualmente já concluíram o ensino superior, sendo que alguns, inclusive, já avançaram até a pós-graduação.

As explicações para esta mudança são: de um lado, muitos dos que eram cadetes em 2009 e ao concluírem o CFO, automaticamente conquistaram o grau de bacharéis em segurança pública e do trabalho, de outro, questões relacionadas às promoções e ascensão na carreira, que demandam também o aprimoramento curricular, e, por fim, de maneira predominante, o fato de galgar novos conhecimentos e aprofundar os já aprendidos, aliado à estabilidade profissional, possibilita a frequência em cursos superiores.

**Gráfico 3**



Fonte: Elaborado pelo autor.

**d - função/atividade desempenhada:**

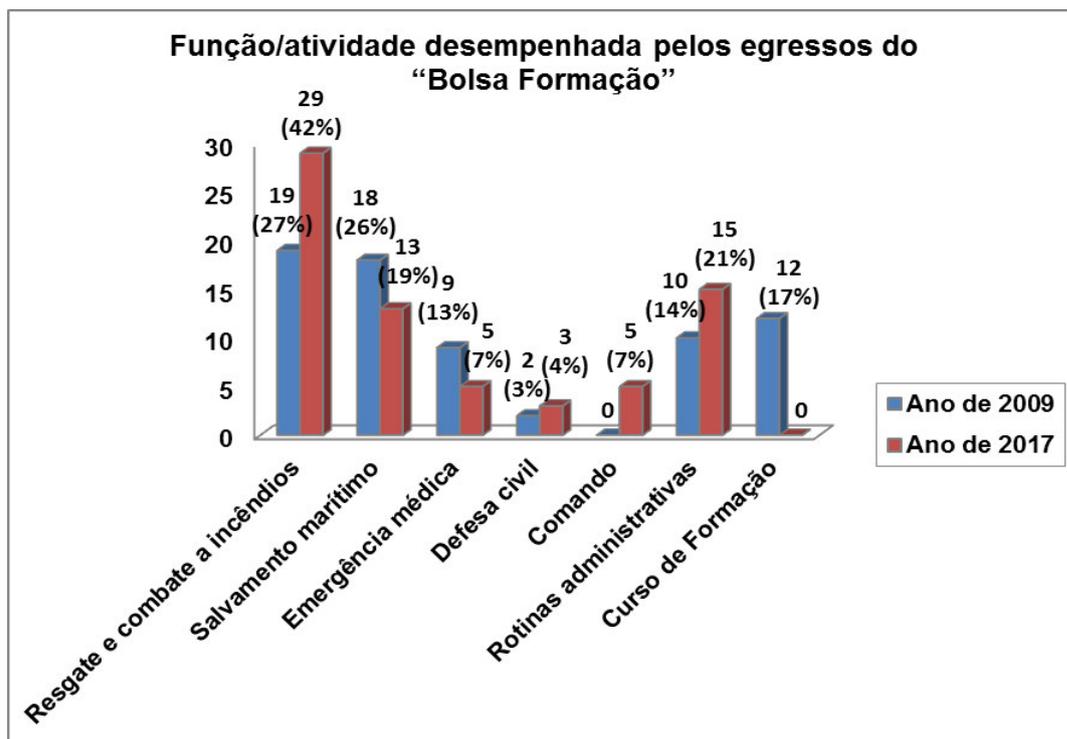
Este indicador tem por finalidade apurar a natureza das atividades desempenhadas pelos beneficiários egressos do “Bolsa Formação” no ano de 2009

e ainda no contexto atual, de maneira a demonstrar a estabilidade, transição ou a preferência por alguma atividade específica exercida pelo profissional, considerando o que foi abordado sobre as diversas vertentes de ação que são possíveis de ser implementadas pelo bombeiro militar em São Luís/MA.

A partir deste parâmetro são possíveis inferências pontuais relacionadas ao Projeto, uma vez que em face da variedade de temáticas abordadas nos cursos, houve contatos que ensejaram em aprofundamentos de conhecimentos já adquiridos ou mesmo contato com novas metodologias, significando possibilidades determinantes, ou não, para a preferência e aptidão ao prosseguimento em determinada atividade específica.

De maneira comparativa, seguimos o parâmetro de análise do início do ano de 2009 e início de 2017 para apurar a atividade desempenhada pelo entrevistado, subdividindo nas categorias de serviço operacional, que compreende atividades de resgate e combate a incêndio, salvamento marítimo, emergência médica e defesa civil, na categoria do serviço administrativo, sendo de rotinas administrativas e comando, e ainda, aprendizagem, abrangendo os cadetes que estavam em curso.

**Gráfico 4**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Da observação do Gráfico 4 é possível inferir que houve um aumento considerável no número de bombeiros militares desempenhando atividades operacionais de resgate e combate a incêndios, e ainda no âmbito das rotinas administrativas, de onde foram elencados alguns fatores determinantes para essa mudança como a consolidação de unidades da Corporação voltadas para a finalidade operacional, como o Subgrupamento Independente de Busca e Salvamento (SglBS) em 2013, entre outros, além do fato de os então cadetes em 2009 estarem atualmente ocupando também algumas dessas vagas administrativas ou operacionais, bem como funções de comando.

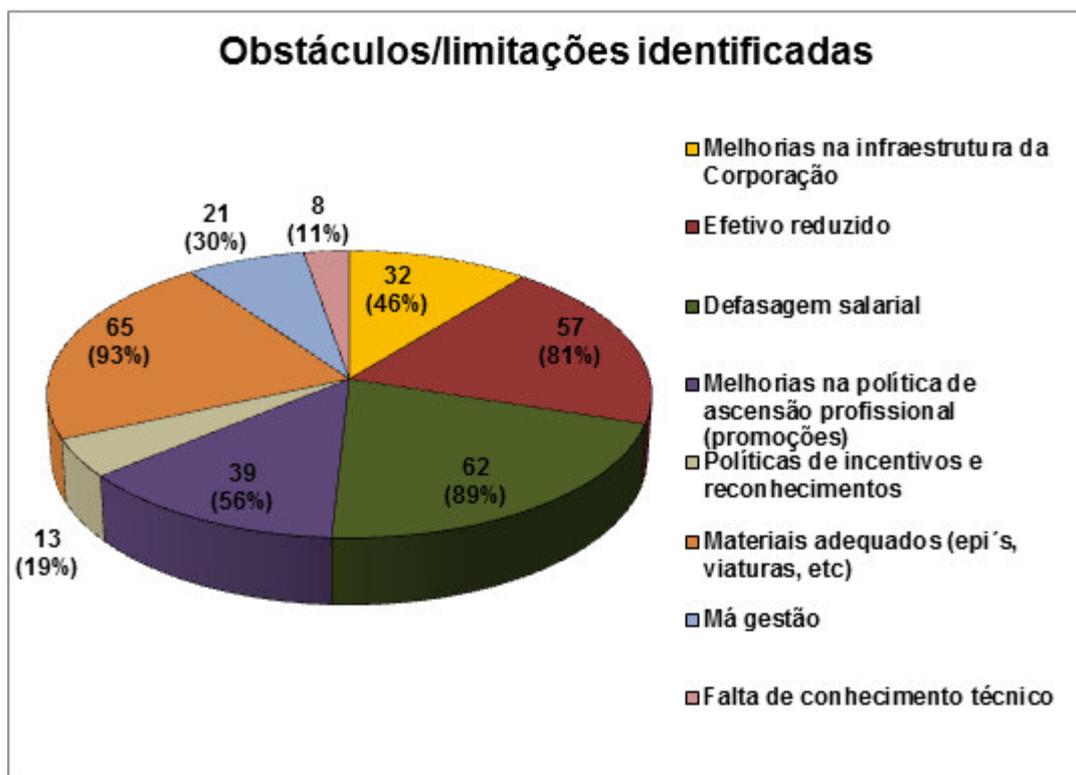
### **Resultado das entrevistas**

No que se refere às entrevistas, foram levantadas questões relacionadas ao objeto da pesquisa para os participantes definidos na amostra. As questões elaboradas, além de possibilitarem traçar um parâmetro da atividade desenvolvida pelos bombeiros militares permitiram traduzir a impressão desses sujeitos sociais sobre a qualificação e sobre o PRONASCI, sendo identificados pontos de convergência e de divergência.

### **Aspectos preliminares**

Nesse diapasão, foram elaboradas formulações preliminares cujo objetivo era identificar a percepção individual de cada entrevistado acerca de questões específicas afetas à sua atividade profissional e à Corporação. Para tanto, foi pedido aos entrevistados que discorressem sobre a existência de eventuais obstáculos ou limitações à atuação do bombeiro militar na sociedade maranhense atualmente, resultando em uma variedade de respostas, cujas colocações foram organizadas pelos pontos centrais dispostos no Gráfico 5 a seguir:

### **Gráfico 5**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados descritos acima revelam que, dos 70 bombeiros entrevistados, a grande maioria elencou mais de um obstáculo ou limitação à atuação do órgão junto à sociedade, havendo alto índice de repetitividade em determinados aspectos das respostas dadas. Os mais destacados foram os referentes à *necessidade por materiais adequados como os epi's, as viaturas e os equipamentos operacionais* (93% dos 70 entrevistados); a *defasagem salarial* (89% dos 70 entrevistados); o *pequeno número de profissionais* (81%); e a *necessidade de implementação de políticas de ascensão profissional para a regularização das promoções* (56%)<sup>55</sup>.

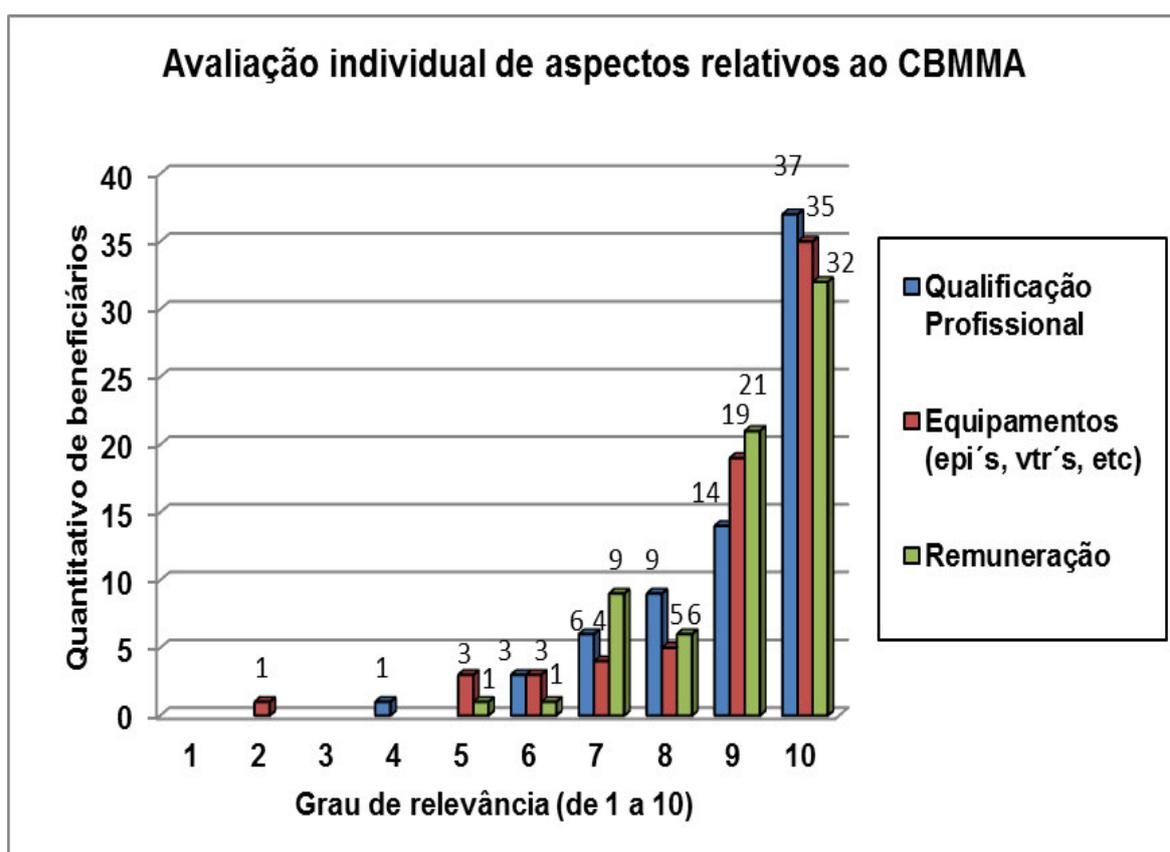
No mesmo sentido, foi proposta uma avaliação prévia de alguns aspectos inerentes à particularidade do CBMMA que, no bojo do que foi apurado a partir das análises teóricas do conteúdo abordado e em decorrência das afirmações dadas,

<sup>55</sup> Oportuno destacar, nesse sentido, que a evidência desta reivindicação perpassa um contexto histórico de estagnação na política de progressão destes profissionais, sobretudo durante o final dos anos 90 e ao longo da primeira década deste século, período em que a grande maioria dos bombeiros militares que ingressaram no ano de 1994 permaneceram sem possibilidade de ascender na carreira, em função de falta de vagas e de políticas de organização interna e de ampliação dos quadros dos servidores. A título de exemplificação, segundo relatos, um cabo que deveria aguardar 3 anos para ascender à terceiro-sargento, chegava a permanecer mais de 10 anos sem nenhuma perspectiva de ser promovido, o que gerava (e ainda gera) muito descontentamento interno.

consideramos como fundamentais para a consolidação do processo de pesquisa ora implementado, quais sejam: qualificação profissional, equipamentos (viaturas, epi's, materiais operacionais, etc) e remuneração.

Cada militar entrevistado atribuiu valor às três categorias elencadas. Das declarações resultantes, elaboramos um quadro com as indicações de grau de relevância a cada um dos pontos destacados de acordo com o quantitativo da amostra, conforme disposto abaixo:

**Gráfico 6**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Da análise dos dados é possível inferir que a expressiva maioria considera estes três aspectos citados como fundamentais para a prestação do serviço dos bombeiros à sociedade. Praticamente a metade dos entrevistados (35 do total de 70) conferiu o grau máximo de relevância a todos os pontos destacados.

Outra vertente a ser observada diz respeito à aproximação dos valores atribuídos, sendo muito parecidos nas três categorias avaliadas. Porém, com uma sensível diferença, que demonstra, em termos gerais, uma maior preocupação

destes profissionais com a qualificação profissional, seguida da valorização por equipamentos<sup>56</sup> adequados para a função, por possuírem um significado essencial para a eficiência na resolução das demandas.

Por conseguinte, a disposição dos valores descritos acima nos permite considerar ainda que a execução das atividades profissionais dos bombeiros da Corporação requer a consecução de fatores diversos, sendo alguns essenciais para o bom resultado nas ocorrências, de maneira que, dos aspectos elencados, a remuneração foi o menos expressivo, o que, no entanto, não altera seu *status* como preceito indispensável para o pleno funcionamento da Corporação.

Os resultados auferidos na entrevista permitiram visualizar os efeitos práticos dimensionados na implementação do Projeto Bolsa Formação na opinião dos bombeiros militares na capital, garantindo subsídios necessários para a formulação de uma vertente avaliativa.

### **Da implementação das questões**

De maneira organizacional, as questões foram sintetizadas em cinco grupos principais, com o objetivo de facilitar a compreensão das principais vertentes e seus respectivos significados para a avaliação, das quais temos:

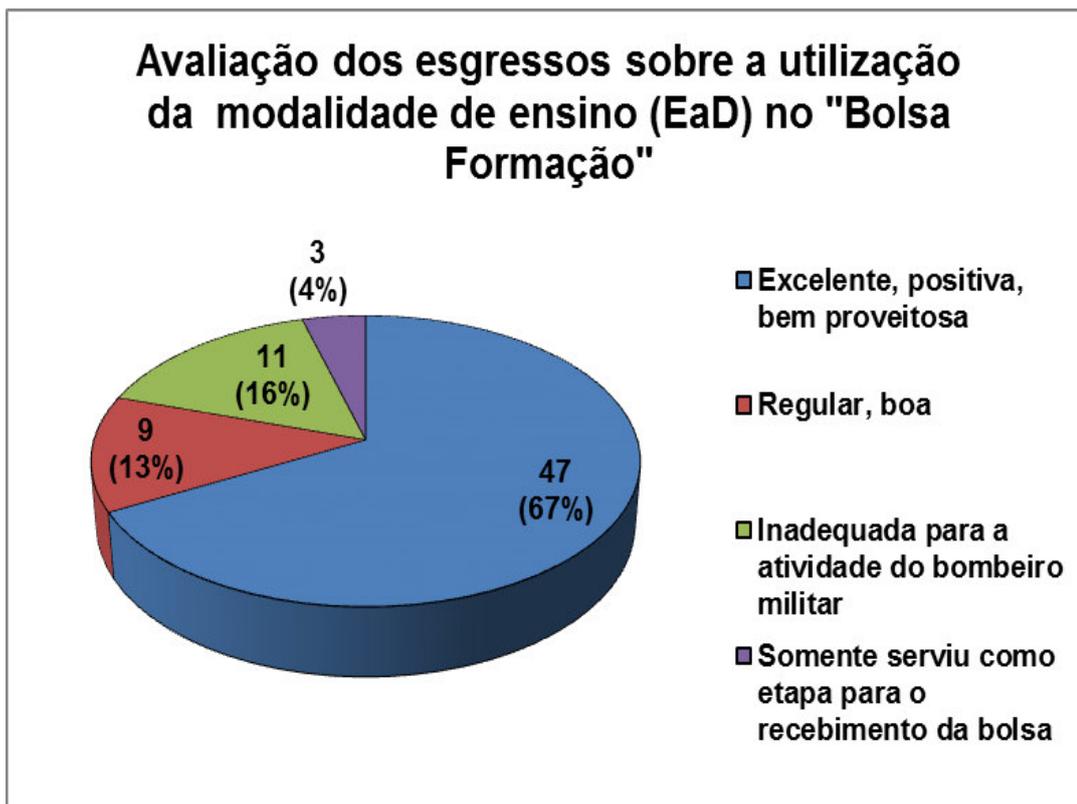
#### **1º. A modalidade de ensino (EaD) em relação a particularidade da qualificação exigida pela atividade do bombeiro militar**

Buscou-se nesse quesito inferir a perspectiva pessoal dos beneficiários sobre essa modalidade de ensino para os propósitos da formação dos bombeiros militares, cujos resultados das perguntas formuladas estão dispostos no Gráfico (7) abaixo:

#### **Gráfico 7**

---

<sup>56</sup> Esta avaliação, no que se refere aos equipamentos citados, compreende além de viaturas específicas para as ocorrências diversas, os destinados à proteção individual e coletiva, equipamentos para combate a incêndio, salvamento veicular, resgate em altura e no mar, para atendimento pré-hospitalar, entre outros.

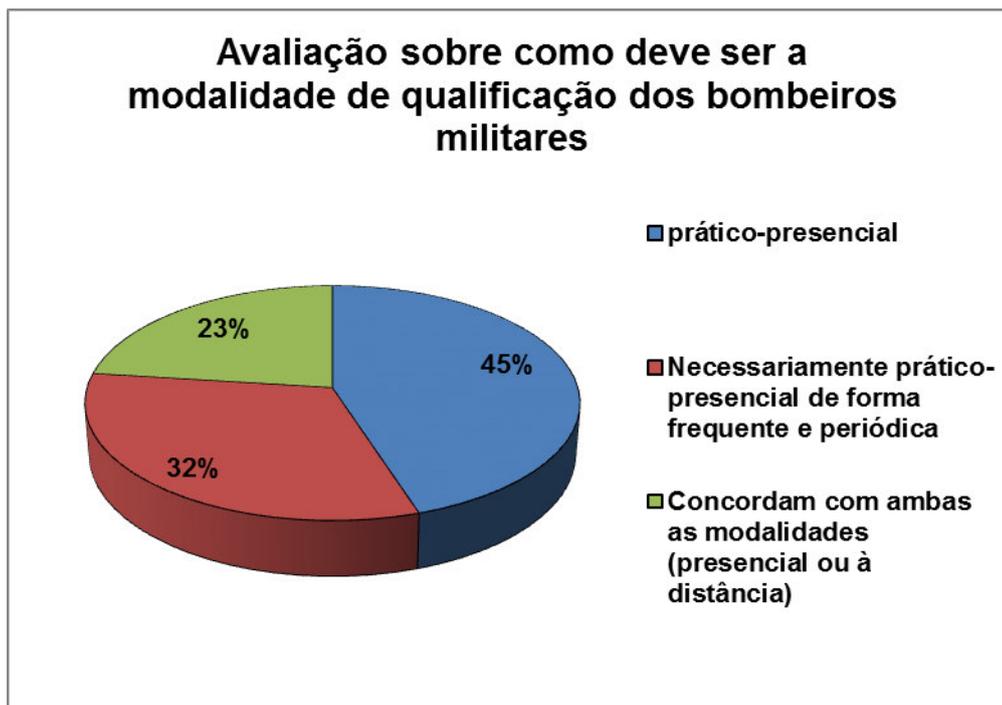


Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme se detém pela análise dos dados, dos 70 entrevistados, a grande maioria, (47 pessoas ou 67% do total), avaliaram a modalidade como excelente, positiva ou bem proveitosa; 13% dos egressos definiram como regular ou boa, pois para esses, alguns pontos deveriam ser melhorados (apontaram falhas técnicas, ou então que não correspondeu às expectativas de aprendizagem); 16% deles classificaram a metodologia como sendo inadequada à profissão bombeiro militar, que requer treinamentos práticos; e para os demais, 4%, esse formato somente serviu para atender aos requisitos de cumprimento de uma etapa para o recebimento da "bolsa", demonstrando finalidades eleitoreiras, sem o devido compromisso com a segurança pública.

Para corroborar, foi-lhes perguntado então sobre a forma como deve ser o treinamento e a reciclagem para o bombeiro militar, cujas respectivas avaliações pessoais foram organizadas no Gráfico 8:

### Gráfico 8



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, as opiniões expressaram avaliações muito parecidas em alguns aspectos, sendo que, segundo a apuração dos percentuais da amostra, 45% dos entrevistados reforçaram a necessidade de os treinamentos serem prático-presenciais.

Um quantitativo de 32% defendeu, além do caráter presencial, maior frequência na implementação de políticas de formação, cursos e treinamentos, obedecendo uma periodicidade que possa garantir aos bombeiros militares o contato constante e contínuo com técnicas e procedimentos atualizados.

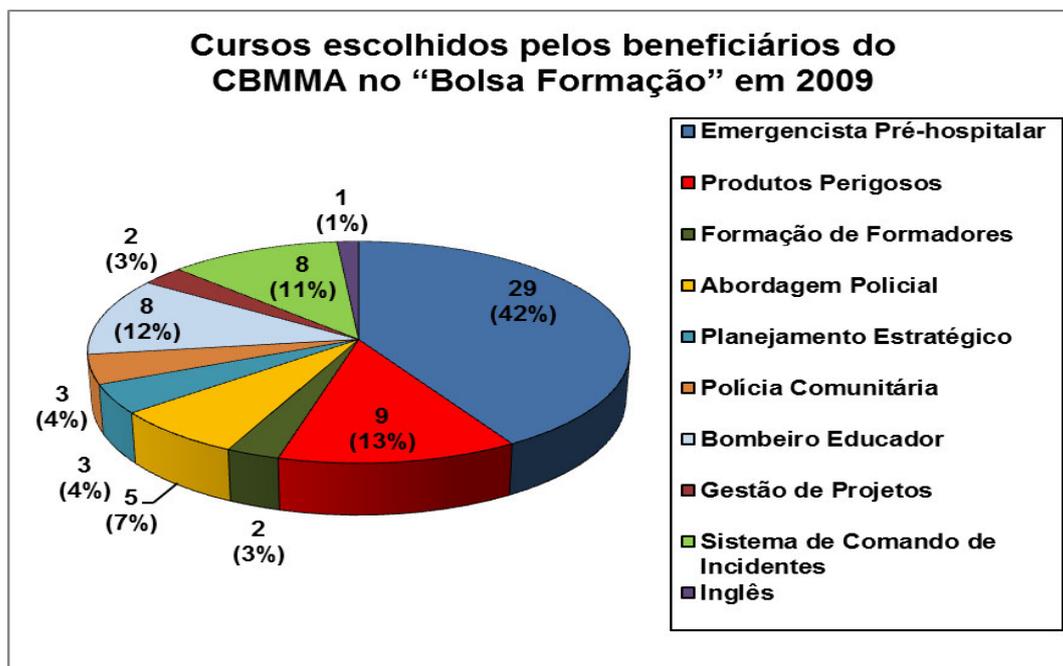
Já 23% não manifestaram expressamente qualquer preferência acerca da modalidade de aplicação de cursos e treinamentos no âmbito da qualificação profissional do efetivo da Corporação, concordando tanto com o procedimento presencial quanto com o ensino à distância. Houve, porém, ressalvas: a alegação de que os bombeiros militares, como profissionais já formados, teriam já noções fundamentais para o exercício da função, necessitando somente atualizar as informações. Nesse sentido, foi reiterada a importância das novas tecnologias, como instrumentos facilitadores do acesso de um número muito maior de beneficiários. Isto sem desconsiderar que a prática é indispensável em determinadas ocasiões e fundamental na formação inicial do profissional.

## 2º. A relação entre a necessidade de qualificação e a escolha dos cursos

Neste tópico, os participantes egressos foram inquiridos inicialmente a citar qual curso foi escolhido durante o Projeto Bolsa Formação. O objetivo da pergunta foi apreender o fundamento inicial para a compreensão das eventuais preferências ou necessidades de qualificação nas escolhas por formação daqueles profissionais. Reitera-se, nesse sentido, o fato da possibilidade de escolha de curso com temática diversa da atividade desempenhada pelo profissional da segurança pública, ou seja, não necessariamente o bombeiro militar deveria optar por se qualificar em sua área de atuação, podendo escolher, como por exemplo, um curso de abordagem policial.

Destarte, com base na amostra dos 70 beneficiários egressos, obteve-se a seguinte disposição:

**Gráfico 9**



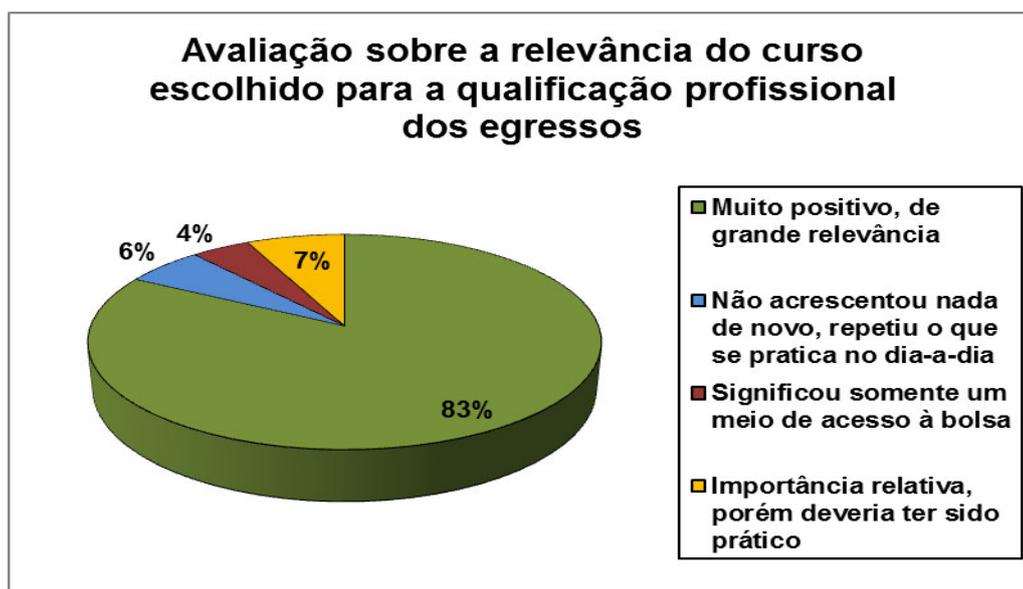
Fonte: Elaborado pelo autor.

Infere-se, da disposição dos dados, a prevalência das temáticas relacionadas diretamente à profissão bombeiro militar, com grande ênfase à abordagem de técnicas que privilegiem a qualificação no atendimento pré-hospitalar, curso procurado por 42% dos participantes.

As explicações mais enfatizadas pelos entrevistados para essa escolha dizem respeito ao fato de ser esta, especificamente, uma atividade muito demandada no dia-a-dia, sobretudo em ocasiões “fora do serviço”, e ainda pelo fato de requerer um conhecimento técnico mais vasto e apurado, além de lidar diretamente com o socorro imediato ao sofrimento humano, como uma razão que, por si só, exige o máximo de eficiência na condução do socorro.

Em seguida, foram questionados acerca da relevância do curso escolhido para sua formação profissional. Oportuno frisar que esta questão consiste numa das mais relevantes para a pesquisa que deu suporte a essa Dissertação; portanto, na sua formulação foi lembrado que o propósito dos cursos oferecidos era contribuir para a formação do beneficiário, de maneira que, para sua implementação foi destinada a maior parte dos recursos financeiros do Programa. Os aspectos avaliados estão elencados no Gráfico 10:

**Gráfico 10**



Fonte: Elaborado pelo autor.

As respostas predominantes demonstraram que os cursos escolhidos, de fato, tiveram um significado muito positivo, de acordo com a percepção expressa por 83% entrevistados. Por outro lado, foi enfatizado por muitos a importância da qualificação profissional em si para a atividade do bombeiro militar, razão por que, independentemente da plataforma e da metodologia, para esses o conhecimento sempre soma aspectos relevantes para agregar à experiência.

Em contrapartida, um quantitativo mais reduzido de entrevistados (6%) declarou que os conhecimentos apresentados no curso não acrescentaram nada de novo, pois já trabalhavam diariamente com estes conteúdos e, portanto, dominavam o tema. O quantitativo de 4% da amostra reiterou o fato de ter passado pelo treinamento apenas para aferir a “bolsa”.

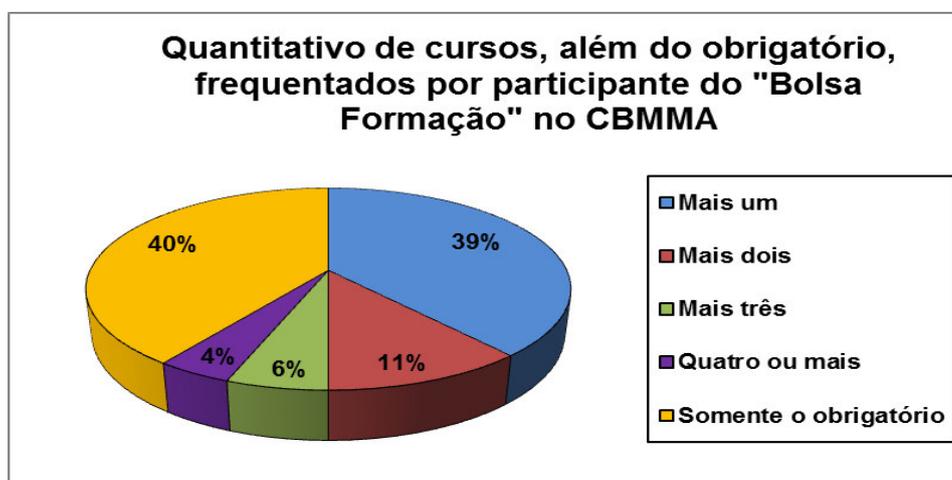
Por fim, 7% dos entrevistados revelaram que o curso teve importância, porém a metodologia deixou muito a desejar, pois defendem a formação prática e que, certamente, aprenderiam muito mais se fosse numa plataforma de ensino presencial.

### **3º. A busca pela capacitação na atividade traduzida pelo número de cursos realizados**

No contexto para a compreensão do significado da qualificação para os profissionais do CBMMA, indagamos se além do curso obrigatório para a inscrição no “Bolsa Formação”, houve interesse pela frequência em outros por opção própria nesta plataforma.

O objetivo consistiu em demonstrar a perspectiva de interesse do beneficiário pela continuidade de utilização da ferramenta de formação oferecida pelo SENASP, através dos cursos via EaD. Conforme consta do Gráfico 11.

**Gráfico 11**



Fonte: Elaborado pelo autor.

40% dos egressos afirmaram só ter frequentado o curso como pré-requisito para o recebimento da “bolsa”, não possuindo interesse em continuar a fazer mais aqueles cursos após o Projeto. Os demais, 60%, representando a maioria, revelaram a continuidade na formação, sendo que destes, 39% fizeram mais um curso além do obrigatório, 11% cursaram mais dois, 6% mais três, e 4% responderam ter feito inscrição em quatro cursos ou mais após o obrigatório.

#### 4º. A relação entre os cursos ofertados e o significado da “bolsa”

Com fundamento no parâmetro de implementação do Projeto em duas vertentes básicas – qualificação profissional e transferência de renda, o propósito deste item referiu-se à percepção da relação entre estas determinantes, a partir do questionamento acerca da relevância da quantia de R\$ 400,00 referente à “bolsa” recebida durante 12 meses para a vida pessoal do beneficiário. Nesta questão, reiterou-se a necessidade de mensurar os reflexos decorrentes do recebimento da “bolsa” ao longo do ano de 2009, com ênfase nos efeitos específicos para eventuais mudanças de postura no desempenho das atividades inerentes à profissão.

#### Gráfico 12



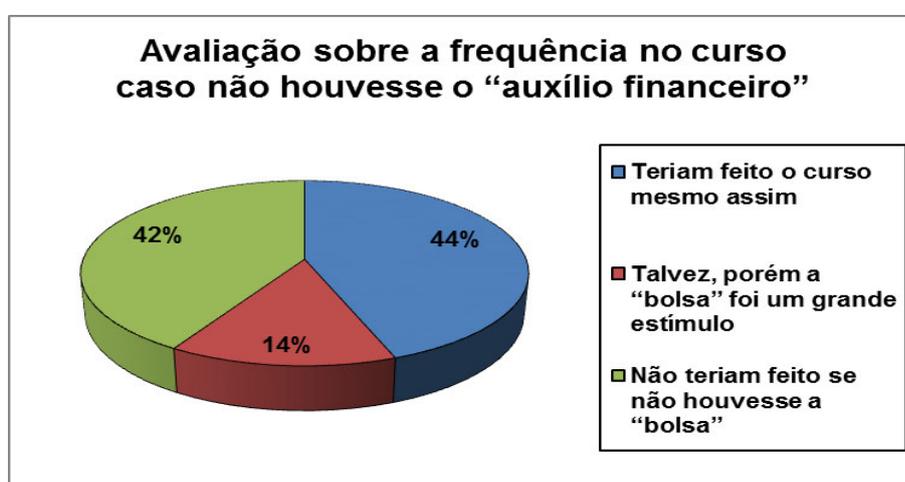
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nos termos do Gráfico 12, as declarações dadas demonstraram que, de maneira geral, a grande maioria considerou de extrema relevância este valor, sob argumentos diversos, sendo que para 90% das pessoas, entre os fatores considerados estão: o fato de ter servido como estímulo para a participação no curso e motivação para sua continuidade; como importante complemento à renda mensal dos beneficiários, se comparado proporcionalmente ao salário da época; relevante também para a aquisição de materiais e equipamentos de proteção individual utilizados nas atividades profissionais<sup>57</sup>.

De outro modo, 9% dos bombeiros egressos declararam que a “bolsa” recebida não significou grande mudança para sua vida pessoal, sendo entre os argumentos apresentados, enfatizaram que esta quantia deveria ser revestida em um reajuste salarial mais significativo e não através de um complemento provisório, reiterando a necessidade de valorização do profissional da segurança pública. Já o quantitativo de 1% respondeu que, de fato, aquela quantia, por seu valor reduzido, não alterou seu orçamento familiar de forma importante.

Por conseguinte, de maneira complementar, interrogamos os militares entrevistados questionando se, caso não houvesse a “bolsa”, estes teriam ainda assim efetuado suas inscrições e conseqüentemente participado do curso, sendo os relatos registrados nos termos do Gráfico 13:

**Gráfico 13**



<sup>57</sup> Reitera-se, acerca destes episódios, a necessidade constante de uso em atendimentos esporádicos feitos, inclusive, nos períodos de folga do bombeiro militar, sobretudo em função de sua obrigação legal de intervenção e prestação de serviço nas ocorrências que estiver presente, atuando como “garantidor” que tem o dever de agir quando necessário, sob pena de incorrer em crime omissivo impróprio, nos termos do que determina os artigos 13 e 24, §1º do Código Penal Brasileiro. Estes equipamentos são, em geral, luva de procedimentos, máscara cirúrgica, ataduras, etc.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A esse respeito, 44% dos beneficiários egressos afirmaram que sim, que teriam mesmo assim prosseguido na qualificação, reafirmando a necessidade e a importância do constante processo de formação e reciclagem como profissionais com atuação prática preponderante, aspecto corroborado, inclusive, pelo fato de realmente terem concluído outros cursos além daquele como requisito obrigatório.

Um percentual de 14 % relativizou suas respostas e fez ressalvas quanto à relevância do estímulo financeiro para a participação no Projeto.

Os demais 42% dos militares declararam que não teriam feito o curso do SENASP caso não fosse disponibilizada a “bolsa”. Alguns alegaram o aspecto da defasagem salarial como um fator de peso para o desestímulo profissional, e ainda, foi postulado, a título de comparação, o fato de que muitos servidores de outras áreas recebem incentivos financeiros para incrementar sua formação e que, portanto, essa prática deveria ser também adotada na Corporação.

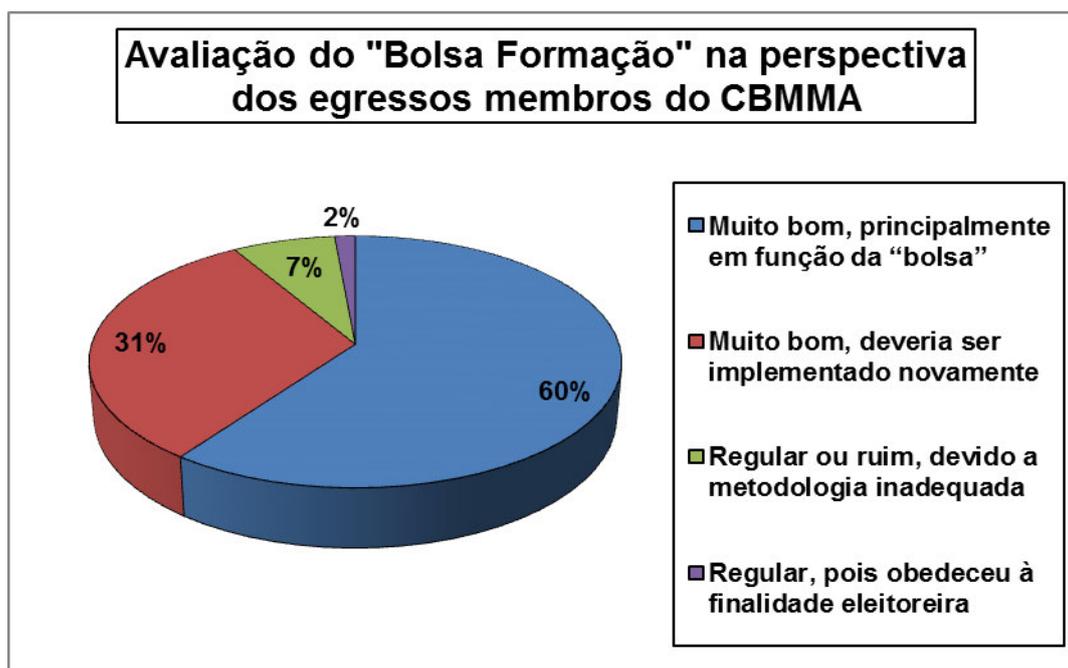
Esse percentual significativo de profissionais que expressaram a contrapartida do auxílio financeiro como condição para frequência no curso é um indicativo importante para inferir não só a relativização do significado da qualificação em si, mas, sobretudo aponta para a necessidade de avaliar programas que, como o PRONASCI, destinam vultuosos recursos e concentram esforços para melhorar a segurança pública no país, e que talvez devessem considerar com mais ênfase o diálogo e as demandas dos agentes públicos envolvidos. Que caminhos seguir para responder questões tão urgentes nesse campo?

## **5º. A percepção dos participantes sobre o “Bolsa Formação” no âmbito do PRONASCI**

Na próxima questão abordada, buscamos consolidar nossa formulação acerca das percepções dos bombeiros militares egressos do Projeto Bolsa Formação indagando sobre como estes o avaliavam.

Nesse diapasão, foram relatadas opiniões com pontos de vista semelhantes em alguns momentos, apesar da diversidade nas formas de expressar o entendimento pessoal, conforme sintetizado no Gráfico 14:

Gráfico 14



Fonte: Elaborado pelo autor.

Inferese na análise que, no geral, a avaliação do Projeto foi positiva para a maioria predominante, de maneira que um somatório total de 91% das pessoas da amostra o classificou como ótimo ou muito bom, abrangendo dois campos do Gráfico 14.

Dentre os argumentos complementares a esta avaliação positiva, 60% dos bombeiros militares reiteraram a relevância do auxílio financeiro como determinante para o sucesso do Projeto, como um estímulo à qualificação e como o fator preponderante considerado; 31% dos profissionais ainda enfatizaram o desejo pelo "retorno" do "Bolsa Formação".

Em contrapartida, 7% dos entrevistados avaliaram o "Bolsa Formação" como regular ou ruim, sendo que os argumentos diziam respeito, sobretudo, à utilização da metodologia EaD como inadequada, e completaram dizendo que os cursos deveriam ter ocorrido de maneira prático-presencial. Já para 2% o Projeto significou suposta finalidade eleitoreira, expressa na "bolsa", como sendo um valor cuja finalidade teria relação com políticas de transferência de renda com o objetivo essencialmente político, e que o valor pago deveria ter sido incorporado diretamente no salário dos militares.

Não obstante as intercorrências na margem de imprecisão das entrevistas, é importante ressaltar que foi possível ouvir a opinião de parte importante do efetivo da Corporação de bombeiros militares que vivenciaram a experiência dos cursos oferecidos no contexto do “Bolsa Formação”. Pode-se constatar que para estes houve maior incidência de aspectos gerais classificados como positivos na implementação do Projeto no estado.

Ao mesmo tempo, considerando-se os diversos fatores levantados, pode-se inferir a necessidade de aprimoramento na qualificação profissional e que a importância da “bolsa” está relacionada à necessidade de complemento financeiro, o que denuncia que estes entrevistados veem sua remuneração como inadequada para a manutenção de um trabalho considerado de tamanha relevância social.

No que concerne ao PRONASCI, sobretudo em relação à finalidade de minimização nos índices de criminalidade, após quase nove anos do início das medidas propostas, os resultados reais não representam as perspectivas almejadas, seja pelo contínuo aumento nos índices de violência<sup>58</sup>, seja pela constatação diária das deficiências no sistema carcerário ou mesmo pela evidente “sensação de insegurança” experimentada pelo cidadão comum. Ao tratar desse contexto em uma avaliação sobre o Programa, em suas considerações, os pesquisadores do INESC (2010), assim discorreram:

A evolução dos gastos com as ações do Pronasci apontam que uma única iniciativa, a do projeto Concessão de Bolsa Formação, apresentou uma execução orçamentária em torno de 90%. Estes dados comprovam que o Programa, até o momento, está reduzido a uma política de aumento de renda para os agentes de segurança, o que não garante o cumprimento dos objetivos traçados e muito menos do indicador proposto. Será que somente profissionais mais bem pagos podem garantir a redução da taxa de homicídios? Ou reduzir a violência contra as mulheres? (INESC, 2010).

A questão em torno destes resultados perpassa, portanto, o processo de formulação e a própria engenharia do Programa, na medida em que, ao priorizar a concessão de recursos financeiros direto aos profissionais da área como prerrogativa à qualificação, destituíram-se alguns fundamentos de suporte a ações igualmente essenciais, afetando sua eficácia como um todo.

---

<sup>58</sup> Segundo dados do Mapa da Violência de 2008 e do Anuário da Segurança Pública de 2016, o índice de homicídios dolosos de 2006 que era de 46.660 saltou para 52.463 em 2015.

## 5. CONCLUSÃO

No presente documento, refletiu-se sobre o Projeto Bolsa Formação como uma das medidas implementadas pelo PRONASCI, política situada no campo da segurança pública. Partiu-se da perspectiva de que as ações que se situam nessa área particular respondem a demandas que se articulam a direitos sociais conquistados historicamente. Nesse sentido, são reflexos de escolhas públicas específicas, determinando intervenções particulares dos trabalhadores situados nesse campo: salvamentos aquáticos, investigações e resoluções de crimes ou tratamento das vítimas de diferentes formas de violência, entre outros.

Para as diferentes categorias profissionais cujo trabalho conforma as denominadas forças de segurança, medidas como as relacionadas ao PRONASCI, portanto, podem ser determinantes no nível de eficiência e na eficácia das ações que se desenvolvem no seu cotidiano.

No presente trabalho, no âmbito PRONASCI, entre as várias diretrizes estabelecidas como novas políticas de abordagem da segurança pública, privilegiou-se o aspecto da formação dos agentes bombeiros militares. Isto porque, como parte dessa categoria específica de trabalhadores e, na condição de participante do “Bolsa Formação”, entende-se que a relação entre esses profissionais e a sociedade demanda formas de qualificação compatíveis com a oferta dos serviços prestados.

O trabalho investigativo que se serviu de procedimentos metodológicos como pesquisa de campo, documental e entrevistas, e que deu origem à presente Dissertação, permitiu que se chegasse às seguintes conclusões sobre a pertinência dos cursos desenvolvidos no “Bolsa Formação”, a forma de inserção dos bombeiros nesse universo particular, com base na realidade de São Luís e considerando o ponto de vista de bombeiros militares em atuação nessa cidade e sobre a relação entre o “Bolsa Formação” e o PRONASCI.

Desse modo, a primeira constatação da pesquisa foi que, no contexto do “Bolsa Formação”, foram bem sucedidos os esforços relacionados ao incremento na qualificação dos grupos definidos pelos formuladores do Projeto. A rede EaD SENASP do Ministério da Justiça, que promove cursos e capacitações, e que foi a plataforma utilizada para implementar os cursos relacionados ao Projeto Bolsa Formação, do ponto de vista da eficiência, o fez de forma adequada.

Em relação à metodologia de ensino, a controvérsia mais importante foi a relação entre a forma de ministração dos cursos na modalidade EaD e a natureza das atividades desenvolvidas pelos bombeiros militares. Assim, de um lado há pontos favoráveis a esse formato de transmissão de conhecimento sendo destacados a flexibilidade do acesso, já que podem atingir grande número de profissionais sem que estes alterem suas rotinas de trabalho; a facilidade do contato com temáticas diversas e numerosas, possibilitando um aprendizado mais amplo e variado; e a viabilização do contato e da troca de informações e experiências nos ambientes virtuais. De outro lado, a prestação desse serviço público envolve a resolutividade de situações em condições de resgate, socorro ou de iminente perigo, o que exige processos de formação com o uso de metodologias práticas, embora, no âmbito de treinamentos para a reciclagem de conhecimentos já vivenciados, a qualificação possa ocorrer por outras vias de difusão de conhecimento, como o ensino à distância.

No que diz respeito à importância dos cursos, nos termos do Projeto Bolsa Formação, a qualificação revelou desdobramentos positivos para a grande maioria dos participantes, sobretudo aprofundando o interesse por temas correlatos e reforçando o conhecimento teórico. Porém, no que diz respeito à formação, não foi identificada alteração expressiva no desempenho dos egressos em relação aos demais que não foram contemplados.

Convém salientar, nesse sentido, a dificuldade de mensurar a eficiência das atividades da Corporação, uma vez que, não há detalhamento nos registros de índices para aferir a resolutividade nas demandas, e também não se pode ter como parâmetro, em termos absolutos, o aumento ou a diminuição das ocorrências, pois, em linhas gerais, estas mudanças envolvem diretamente fatores relacionados à configuração da cidade. Em outras palavras, não obstante o caráter preventivo de orientação e esclarecimentos, além dos trabalhos de atividades técnicas e vistorias, a origem de determinadas demandas não teria relação direta com o grau de atuação destes profissionais, mas com o crescimento urbano e a conseqüente intensificação de condições propícias para tal.

Acerca da “bolsa” recebida pelos cursistas, é importante destacar duas conseqüências negativas da sua utilização: encobriu a questão da defasagem salarial que, apesar de não se ter comprovado impacto na qualidade da prestação dos serviços dos bombeiros militares, com certeza interfere na dimensão da vida

pessoal do servidor, e provocou conflitos entre diferentes instâncias da Corporação ao aumentar a renda dos níveis inferiores equiparando ou superando, na vigência da “bolsa”, os subsídios dos níveis intermediários.

Restou evidente, porém, o significado positivo dos valores recebidos como incentivo e motivação, apesar de não ter sido considerada pela maioria dos participantes como o objetivo determinante para a inscrição no Projeto, o que ratifica a característica do interesse destes profissionais pela qualificação.

Por fim, acerca do “Bolsa Formação”, entendemos que se constituiu em importante legado para favorecer a qualificação dos profissionais da segurança pública, sobretudo nos aspectos técnicos e de humanização, com o debate de temáticas atuais que vão ao encontro de anseios sociais.

Para encerrar esta avaliação, porém, é preciso reiterar, em nossa condição de pesquisadores, dois aspectos importantes que derivam da análise feita.

O primeiro diz respeito à relação entre o “Bolsa Formação” e o PRONASCI, no sentido de que aquela ação como integrante do Programa deveria estar intimamente alinhada com suas diretrizes. No entanto, a competição por recursos que faz parte da própria dinâmica institucional, exacerbou-se aqui ao privilegiar esta ação em detrimento de outras. Isso indica que os recursos aplicados nos cursos e nas “bolsas” certamente reduziu o investimento necessário em outras ações igualmente indispensáveis no campo da segurança pública sem, de fato, agregar conhecimentos capazes de capacitar os participantes para o trabalho socialmente demandado. Nesse campo se situam as ações de amparo aos jovens em situação de vulnerabilidade, de incremento às ações do poder público nos chamados territórios da paz, de fortalecimento do Projeto Mulheres da Paz, de tratamento adequado e planejamento no âmbito do sistema carcerário, entre outros, muito bem formulados nos termos da engenharia do PRONASCI, mas que não obtiveram o mesmo aporte orçamentário do Projeto Bolsa Formação.

O segundo ponto relevante relacionado a essas reflexões finais, dada à impossibilidade de se refletir sobre o “Bolsa Formação” de forma desvinculada do PRONASCI, é o próprio significado histórico desse Programa como intervenção pública no país. Onde se indaga o porquê de, apesar de sua proposta cidadã intimamente articulada aos pressupostos da Constituição de 1988, não ter obtido o sucesso esperado?

A explicação pode ser buscada na relação entre a arquitetura do PRONASI e a realidade do país no campo da segurança pública. De fato, o exame do documento indica que a implementação da proposta, de forma adequada e virtuosa, exigia a criação de um novo paradigma sobre a Política de Segurança Pública no país, portanto, alterações nas agências executoras e na forma de agir dos sujeitos sociais envolvidos para sua implementação, o que se contrapõe à configuração das estruturas de segurança e da cultura repressiva dessas agências e de parte da população. Na prática, para muitos, não há como conjugar cidadania com segurança. Esta tende a ser incorporada apenas como política de controle do Estado. Em outro ponto, considera-se também as intercorrências deficitárias na gestão do Programa, a fragmentação nas estratégias de implementação, impasses burocráticos, entre outros fatores.

Nesse sentido, para além do relativo sucesso do Projeto Bolsa Formação entre os bombeiros militares que participaram dos cursos em São Luís, não há como deixar de considerar que as alterações relevantes no âmbito da formulação e da implementação do PRONASCI não conseguiram romper com velhos paradigmas que estão na base do sistema de Segurança Pública no Brasil. Tal fato, expressa-se mediante a permanência de elevados indicadores de criminalidade, nos desajustes identificados no sistema de justiça criminal e na suspeição das instituições desse sistema.

Dessa forma, na perspectiva dos objetivos do PRONASCI, o significado mais amplo da qualificação dos bombeiros militares pode ter tido um impacto menos expressivo do que o esperado pelos formuladores do Programa e pelos que vivenciam o temor e insegurança que ainda grassam nas nossas cidades.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Edgard Luiz Gutierrez; VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos. Qualificação profissional: uma proposta de política pública. **Planejamento e políticas públicas**, n. 12, jun/dez, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: BOITEMPO. 1999.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência** – 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

\_\_\_\_\_. **Sobre a revolução**. São Paulo: Ática, 1990.

BARREIRA, César. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. **São Paulo Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 1, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 25 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 08 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, aloca funções de confiança e dispõe sobre cargos em comissão e Funções Comissionadas Técnicas mantidos temporariamente na Defensoria Pública da União. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8668.htm). Acesso em 20 de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004**. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm). Acesso em 20 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em 28 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.030, de 24 de setembro de 2014.** Altera o § 9º do art. 8º-E da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, para incluir os agentes de trânsito entre os beneficiários do projeto Bolsa-Formação. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13030-24-setembro-2014-779369-publicacaooriginal-145034-pl.html>. Acesso em 03 de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em 25 de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **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 03 de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891.** Reorganiza os serviços da Administração Federal. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-23-30-outubro-1891-507888-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 22 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 384, de 15 de outubro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82180>. Acesso em 04 de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Segurança Pública com Cidadania.** Brasília: CGPLAN, 2010.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União.** Relatório de Levantamento de Auditoria. TC 015.963/2010-1.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997.

CARVALHO, Ig Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista katálisis.** Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, Junho 2011.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência 2016.** Brasília: IPEA/FBSP, 2016.

DE LIMA, Renato Sérgio. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil**. Revista Sociedade e Estado, vol. 30, núm. 1, janeiro-abril, 2015, pp. 123-144. Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

DÓRIA, Palmério. **Honoráveis Bandidos: um retrato do Brasil na era Sarney**. São Paulo: Geração Editorial, 2009.

DUBAR, Claude. A sociologia do trabalho frente à qualificação e à competência. **Educação e Sociedade**, v. 19, n. 64, p. 87-103, 1998.

ERBER, Fabio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista Economia Política**. São Paulo, v. 31, n. 1, p. 31-55, Mar. 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. – 8 ed. ver. atual. – Curitiba: Positivo, 2010.

FERRETTI, Celso João. Considerações sobre a apropriação das noções de qualificação profissional pelos estudos a respeito das relações entre trabalho e educação. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 87, p. 401-422, 2004.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. 2013.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. – Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILHO, Jair Cunha Cardoso. **Avaliação de resultados de uma ação do pronasci no âmbito do distrito federal**. (Especialização) – Programa de Pós-Graduação do Cefor. Brasília, 2010.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e políticas públicas**. Nº 21, junho, 2000.

FORTE. Francisco Alexandre de Paiva. Análise sobre o programa nacional de segurança pública com cidadania – pronasci – instituído pela lei 11.530/07 e mp 416/08. In: **Estudos**. Goiânia, v. 35, n. 4, p. 575-587, jul./ago. 2008.

GISTELINCK, Frans. **Carajás, usinas e favelas**. São Luís: Minerva, 1988.

GOMES, Luís Flávio. **Bônus para reduzir criminalidade: missão quase impossível**. Disponível em: <http://atualidadesdodireito.com.br/iab/sem-categoria/bonus-para-reduzir-criminalidade-missao-quase-impossivel/>. 03 de junho de 2013. Acesso em 02 de junho de 2015.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. – São Paulo: Martin Claret, 2009. – (Coleção a obra-prima de cada autor. Série ouro; 1).

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Segurança Pública e Cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci**. Brasília, 2010.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. – São Paulo: Paz e Terra, 1993.

KUJAWA, Israel. **Políticas Públicas de Justiça e de Segurança: limites e possibilidades de emancipação dos sujeitos envolvidos nas ações do Pronasci em Passo Fundo-RS**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

LAZZARINI, Álvaro. **Da segurança pública na Constituição de 1988**. id/496836, 1989.

LEMOS DIAS, Lúcia. **A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos: a experiência da Paraíba no pós 1988**. 2010.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 123-144, 2015.

LOPES, Carlos Augusto. **O processo de implementação das políticas públicas: o caso do Pronasci na Região Metropolitana da Grande Vitória**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais. 2012.

LOPES, E. **Política e segurança pública: uma vontade de sujeição**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

LUZ, Josinaldo Santos da. **A luta por moradia e expansão do espaço urbano na cidade de São Luís**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). UFMA, São Luís – MA, 2004.

MACPHERSON. B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1991.

MARANHÃO. **Lei nº 10.230, de 23 de abril de 2015**. Dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão. Disponível em <http://www.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3868>. Acesso em 12 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei estadual nº 8.559 de 28 de dezembro de 2006**. Revogada pela Lei Estadual nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Estado, e dá outras providências. Disponível em <http://www.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3035>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: **Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil** / Ermínia Maricato... [et al.]. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**. 9ª ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

MENDONÇA, Leonardo Silva. **A profissão bombeiro militar: escolhas e perspectivas**. Monografia (Graduação – Curso de Formação de Oficiais) – Universidade Estadual do Maranhão, 2010.

MÉSZÁROS, István. **A necessidade do controle social**. São Paulo: Editora Ensaio 1987.

MORAES, Antônio Ermírio de. **Educação pelo amor de Deus!** – São Paulo: Editora Gente, 2006. p. 169 – 170.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4, p. 507-527, 2011.

MOTA, Ana Elizabete, Amaral, Angela, Peruzzo, Juliane. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana

Elizabete. **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia – crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

MOURA, Marivânia de Melo. **Cultura política, voto e eleição em São Luís do Maranhão: uma análise do pleito de 2010**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em História Social, 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez. 2005.

OFFE, Claus. Trabalho: a categoria-chave da sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 4, n. 10, p. 5-20, 1989.

RIOS, Verônica Sánchez da Cruz et al. As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 61, n. 4, p. 345-370. Brasília. 2010.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. – 3ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1996. – (Clássicos).

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

SÁ E SILVA, Fábio de. Entre o Plano e o Sistema: o impasse da Segurança Pública. In: **Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. – n.3 (2013) - . Brasília: Ipea, 2013.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012.

SCARTEZINI, Natalia. Introdução ao método de Pierre Bourdieu. **Cadernos de Campo**, v. 14, 2011.

Silva Filho, Eurico Alves da. **Inovação na política de segurança pública: o Conselho de Segurança Cidadã no Maranhão**. Monografia, Especialização em Criminalidade e Segurança Pública. UFMG, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática.** – São Paulo: Veras Editora, 2001. (Núcleo de pesquisas; 6).

\_\_\_\_\_[et al.]. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.** São Paulo: Veras, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados.** São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, dez. 2007. ISSN 1806-9592.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. A questão da descentralização participativa na gestão do PLANFOR: qual democracia? **Rev. Katálysis.** Dez 2007, vol.10, nº2, p.256-264.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos e PEREIRA, Maria Eunice. A apropriação da noção de competência nas políticas públicas de educação profissional desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1990. IN: SILVA E SILVA, Maria Ozanira e YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2006.

SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias,** v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

Teixeira, Marcio Aleandro Correia. **A Polícia do Maranhão no começo no novo milênio: transitando entre poder, violência e luta por direitos.** Tese de Doutorado. PPGPP – UFMA. 2016.

VENÂNCIO, Marluce Wall de Carvalho. **Habitação popular: um retrato dos desafios histórico-sociais.** Movimento Nossa São Luís – ICE – MA. Disponível em:<http://www.nossasaoluis.org.br/site/2013/08/13/habitacao-popular-um-retrato-dos-desafios-historico-sociais/>. Acesso em 21 de dezembro de 2015.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência. Mortes Matadas por Armas de Fogo no Brasil.** Brasília. 2015. p.30.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações.** – São Paulo: Editora Cultrix, 2004.

## ANEXO A

### QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA PARA OS EGRESSOS DO PROJETO BOLSA FORMAÇÃO, DO PRONASCI

**Cargo/Função desempenhado em 2009:** \_\_\_\_\_

**Cargo/Função desempenhado atualmente:** \_\_\_\_\_

**Posto/Graduação em 2009:** \_\_\_\_\_

**Posto/Graduação atualmente:** \_\_\_\_\_

**Ano de ingresso na Corporação:** \_\_\_\_\_

**Grau de instrução:** \_\_\_\_\_

**Idade:** \_\_\_\_\_ **Sexo:** M (  ) F (  )

#### ASPECTOS PRELIMINARES REFERENTES À CORPORAÇÃO CBMMA

- Quais os principais problemas da atuação do Bombeiro Militar na sociedade hoje?

- Avalie o grau de importância destes aspectos para a Corporação:

a) Qualificação profissional (  )1 (  )2 (  )3 (  )4 (  )5 (  )6 (  )7 (  )8 (  )9 (  )10

b) Equipamentos (vtr's, epi's, etc) (  )1 (  )2 (  )3 (  )4 (  )5 (  )6 (  )7 (  )8 (  )9  
(  )10

c) Remuneração (  )1 (  )2 (  )3 (  )4 (  )5 (  )6 (  )7 (  )8 (  )9 (  )10

## GRUPOS DE QUESTÕES

### **1º. A modalidade de ensino (EaD) em relação a particularidade da qualificação exigida pela atividade do bombeiro militar**

- Sobre a maneira como foi aplicado o curso (Ensino à Distância), qual a sua avaliação?
- Como você avalia que deve ser a qualificação profissional para a reciclagem do Bombeiro Militar?

### **2º. A relação entre a necessidade de qualificação e a escolha dos cursos**

- Qual foi curso que você participou no Projeto Bolsa Formação?
- Qual foi a relevância deste curso para a sua formação profissional?

### **3º. A busca pela capacitação na atividade traduzida pelo número de cursos realizados**

- Além do curso obrigatório para a inscrição no “Bolsa Formação”, você chegou a fazer outros por opção própria oferecidos pela SENASP ?
- Se sim. Quais?

### **4º. A relação entre os cursos ofertados e o significado da “bolsa”**

- Se não houvesse a “Bolsa”, você teria feito algum dos cursos do SENASP? Porque?
- Sobre a “Bolsa” no valor de R\$ 400,00 recebida durante o ano de 2009 em função dos cursos, qual foi a relevância para sua vida naquele ano?

### **5º. A impressão dos participantes sobre o “Bolsa Formação” no âmbito do PRONASCI**

- Qual sua avaliação do Projeto Bolsa Formação?