

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Programa de Mestrado em Administração Pública

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO SOCIAL À
CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS: Paradigmas, Coalizões e
Incrementalismo**

Talles Andrade de Souza

**Belo Horizonte
2016**

Talles Andrade de Souza

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO SOCIAL À
CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS: Paradigmas, Coalizões e
Incrementalismo**

**Dissertação apresentada ao Programa
de Mestrado em Administração Pública
da Escola de Governo Professor Paulo
Neves de Carvalho da Fundação João
Pinheiro com requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.**

**Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cerqueira
Batitucci**

**Belo Horizonte
2016**

Talles Andrade de Souza

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO SOCIAL À
CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS: Paradigmas, Coalizões e
Incrementalismo**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de Carvalho da
Fundação João Pinheiro como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.**

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci

Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Luís Felipe Zilli do Nascimento – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 31 de março de 2016.

S729i Souza, Talles Andrade de.
A implementação da política estadual de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais: paradigmas, coalizões e incrementalismo / Talles Andrade de Souza. -- 2016.
350 p. :il.

Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador (a): Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci.
Referência: 287-295

1. Política de Prevenção Social à Criminalidade – Minas Gerais. 2. Programa de Mediação de Conflito. 3. Programa Fica Vivo!. 4. Programa de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas. 5. Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional. Segurança Pública – Minas Gerais. I. Batitucci, Eduardo Cerqueira. II. Título.

CDU 351.74(815.1)

AGRADECIMENTOS

Concluir essa etapa da minha vida acadêmica e profissional não teria sido possível se não fosse a parceria e o privilégio de conviver, trabalhar e aprender com pessoas tão especiais que percorreram comigo uma trajetória de 8 anos na Política de Prevenção Social à Criminalidade. Sem compartilhar dos ideais, da sabedoria, das convicções, da coragem, mas, sobretudo, da fé na vida, no ser humano e na liberdade, inerentes à toda a equipe de profissionais e amigos da Prevenção, nenhuma linha dessa dissertação teria sido possível.

Ao meu orientador, professor, e, sobretudo, referência de profissional, o meu reconhecimento e eterna gratidão pela paciência, generosidade e por, muito além de me ajudar a encontrar as saídas, me mostrar os caminhos.

Aos colegas e amigos da turma de mestrado que rechearam esses dois anos com amizade, solidariedade, conhecimento, leveza, boas prozas e muitas risadas.

Aos amigos e familiares, por entenderem minhas ausências, que foram muitas e também os momentos de desabafos, que foram inúmeros, o apoio e as palavras de incentivo sempre foram uma fonte de energia e inspiração.

À minha mãe pelas orações, pela suavidade e simplicidade com que encara os desafios da vida, me ajudando a ter fé e a não deixar que os desafios sejam percebidos como maiores que a minha capacidade. Obrigado por sempre estar presente e acreditar em mim!

Essa dissertação só foi possível graças a vocês!

“Não seremos humanos sem segurança ou sem liberdade; mas não podemos ter as duas ao mesmo tempo e ambas na quantidade que quisermos. Isso não é razão para que deixemos de tentar (não deixaríamos nem se fosse uma boa razão).”

Zygmunt Bauman

RESUMO

Esta dissertação trata de uma análise sobre a implementação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, executada entre o período de 2003 a 2014, no âmbito do arcabouço institucional da Secretaria de Estado de Defesa Social. Foram abordados os paradigmas que sustentam as políticas de segurança, delineando os principais valores e as visões de mundo que orientam as práticas tradicionais no campo da segurança. Foi introduzida uma possibilidade de mudança por meio do paradigma da Segurança Cidadã, que trouxe novos olhares, atores e expectativas para a área, em especial, a perspectiva da prevenção social à criminalidade. Uma experiência inovadora baseada nesse novo paradigma entrou na agenda pública de segurança do Estado de Minas Gerais no contexto da formulação do Sistema de Defesa Social. A Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais foi descrita de forma a destacar os seus objetivos, público alvo, programas estruturantes, ações transversais e possibilidades de contribuição. Ademais, foi realizada uma análise sobre o seu processo de implementação onde foram constatadas diversas variáveis que revelaram uma ausência de condições institucionais adequadas para promover uma mudança substantiva na agenda da segurança pública. Sua penetração no Sistema de Defesa Social deu-se de forma incremental e por meio da mediação pessoal de determinados atores estratégicos. Os paradigmas da Prevenção não foram assimilados pelo Sistema cujos grupos hegemônicos constituíram-se como coalizões em defesa do aprofundamento de uma agenda punitivista. A Política de Prevenção se institucionalizou, mas sua legitimidade se deu para dentro, com a construção de seus próprios ritos e cerimônias internas e menos para fora, onde se manteve como opção marginal, sub-sistêmica e pouco acessada pelo Sistema. Diante de uma baixa sustentação institucional, logo, se conclui que em um contexto intensamente marcado por dependências de trajetórias, desequilíbrios de poder e coalizões hostis, sua consolidação, movimento de mudança gradual, se apresenta como a única via possível de evolução.

Palavras-Chave: Baixa Institucionalidade, Coalizões de Defesa, Mudança Gradual, Paradigmas, Prevenção Social à Criminalidade, Segurança Cidadã.

ABSTRACT

This study analyses the implementation process of Minas Gerais State Policy to Social Crime Prevention within the institutional framework of Minas Gerais state government's Secretary for Social Defense during the period of 2003 to 2014. This study approached paradigms that support public policies on security, framing the main values and world visions that guide traditional practices in the field of public security. It has been introduced a possibility of change through the paradigm of Citizen Security, which has brought a new approach, actors and expectations to the area, mainly the perspective on social crime prevention. An original experience based in this new paradigm has entered the public policy agenda on security in the state of Minas Gerais when formulating its social policy system. Minas Gerais State Policy to Social Crime Prevention was described in this study as a way to highlight its objectives, target audience, structural programmes and transversal actions. Moreover, this study has made an analysis of its process of implementation, in which there were verified variables that revealed its low institution building as well as the absence of adequate institutional conditions to promote a substantive change in the agenda of public security. The paradigm of Citizen Security has entered the system through the process of incrementation and also through the personal mediation of certain strategic players. The paradigms on Social Crime Prevention were not assimilated by the system in which hegemonic groups have made themselves as coalitions in favour of a deeper approach on a punitive agenda. The policy on Social Crime Prevention was institutionalized, but its legitimacy was internal in the process of building its own ceremonies and less on the outside where it was kept as a marginal option. In front of a low institutional building, it can be concluded that in a context of *path-dependence*, unbalances of power and hostile coalitions to its consolidation, the movement toward gradual changes is the only possible way to evolve.

Keywords: Advocacy Coalition; Citizen Security, gradual changes, Paradigms, Public Security, Social Crime Prevention, low institutional building.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organização institucional do Sistema de Defesa Social a partir de 2003	72
Figura 2 - Eixos estruturantes da Política de Defesa Social a partir de 2003.	75

LISTA DE SIGLAS

ACISP – Área de Coordenação Integrada de Segurança Pública

AISP – Área Integrada de Segurança Pública

CEAPA – Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas

CINDS – Centro Integrado de Informações de Defesa Social

CPEC – Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade

CPC – Centro de Prevenção Social à Criminalidade

DPMG – Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais

FV! – Programa de Controle de Homicídios – FICA VIVO!

GEPAR – Grupamento Especializado em Policiamento de Área de Risco Social

GIE – Grupo de Intervenção Estratégica

IELO – Instituto Elo

IGESP – Integração da Gestão em Segurança Pública

NPC – Núcleo de Prevenção Social à Criminalidade

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais

PMC – Programa Mediação de Conflitos

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

PRESF – Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional

REDS – Registro de Evento de Defesa Social

RISP – Região Integrada de Segurança Pública

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SDS – Sistema de Defesa Social

SPEC – Superintendência de Prevenção à Criminalidade

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Localização das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade	86
Tabela 2- Média de participação mensal de jovens no programa Fica Vivo! por Centro de Prevenção Social à Criminalidade.....	98
Tabela 3 - Número de atendimentos do Programa Mediação de Conflitos 2005- 2014	117
Tabela 4 - Número de penas e medidas alternativas monitoradas pelo programa CEAPA 2003-2014	128
Tabela 5 - Número de atendimentos do PrEsp 2005 /2014	139
Tabela 6 - Incremento da população prisional e quantidade de novas vagas.....	213
Tabela 7 - Evolução de Crimes de Homicídios Consumados em Minas Gerais.....	236
Tabela 8 - Evolução da quantidade de Unidades de Prevenção à Criminalidade implantadas e atendimentos realizados pelos programas.....	246
Tabela 9 - Termo de Parceria e Aditivos celebrados entre SEDS e o Instituto Elo e seus respectivos períodos de vigência, valores previstos e repassados.	251

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	SEGURANÇA PÚBLICA, PARADIGMAS E MODELOS POSSÍVEIS	21
2.1	O Paradigma da Segurança Nacional.....	24
2.2	O Paradigma da Segurança Pública	27
2.3	O Paradigma da Segurança Cidadã.....	44
2.4	A Segurança Cidadã no Brasil	54
2.5	Prevenção Social à Criminalidade: caminhos possíveis para a concretização da Segurança Cidadã.....	60
3	INOVAÇÕES NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS.	71
3.1	O processo de formulação do arranjo da Secretaria de Estado de Defesa Social e seus eixos estratégicos de atuação.	71
3.2	A Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais.....	80
3.3	Programa de Controle de Homicídios – FICA VIVO!.....	88
3.3.1	Eixo de Proteção Social	91
3.3.2	<i>Eixo Intervenção Estratégica</i>	99
3.4	O Programa Mediação de Conflitos – PMC	109
3.4.1	<i>Eixo Atendimento Individual</i>	114
3.4.2	<i>Eixo Atendimento Coletivo</i>	115
3.4.3	<i>Eixo Projetos Temáticos</i>	116
3.4.4	<i>Eixo Projetos Institucionais</i>	116
3.5	Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas – CEAPA	119
3.5.1	<i>Da aplicação das alternativas penais pelo Sistema de Justiça</i>	122
3.5.2	<i>Da formação, capacitação e suporte à rede parceira</i>	122
3.5.3	<i>Do atendimento, encaminhamento, monitoramento e suporte ao público.</i>	123
3.5.4	<i>Índice de cumprimento das penas e medidas alternativas monitoradas pelo Programa CEAPA</i>	126

3.6	Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp.....	129
3.6.1	<i>Ações metodológicas.....</i>	134
3.7	Ações Transversais.....	140
3.7.1	<i>Relatório Analítico das Dinâmicas de Violências e Criminalidades.....</i>	141
3.7.2	<i>Relatórios Municipais de Atuação das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade nos Municípios parceiros</i>	143
3.7.3	<i>Reuniões periódicas com o GEPAR.....</i>	144
3.7.4	<i>Seminários e Fóruns Sociais de Prevenção Social à Criminalidade.....</i>	145
4	ASPECTOS CRÍTICOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS (2003-2014): MODELOS TEÓRICOS E VARIÁVEIS DE ANÁLISE	148
4.1	Políticas Públicas e Modelos Teóricos.	148
4.1.1	<i>Aportes iniciais sobre formação de agenda, formulação e implementação de políticas públicas com foco na Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais.</i>	148
4.1.2	<i>Referencial de Coalizões de Defesa</i>	177
4.1.3	<i>Institucionalismo Histórico: as perspectivas de permanência e mudança nas políticas públicas</i>	194
4.2	Variáveis indicativas da prevalência da lógica punitivista sobre o Sistema de Defesa Social.....	210
4.3	Variáveis de Sustentação Institucional da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais	237
4.3.1	<i>A Institucionalização via Termo de Parceria: vantagens e seus problemas... ..</i>	238
4.3.2	<i>A interlocução com o Poder Público Municipal.....</i>	264
5	CONCLUSÃO	276
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	287
	ANEXO A.....	296
	ANEXO B.....	299
	ANEXO C.....	302
	ANEXO D.....	308

ANEXO E	313
ANEXO F	328
ANEXO G	330
ANEXO H	333
ANEXO I	334
ANEXO J	340

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação lança um olhar sobre o processo de implementação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais (Prevenção) que integrou a agenda pública da segurança estadual no escopo de mudanças inovadoras empreendidas em 2003, quando então se tornou um dos eixos estruturantes da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS).

Inicialmente, tendo em vista seu caráter inovador, a Prevenção é constituída a partir da execução fragmentada de distintos programas, a saber, Programa de Controle de Homicídios – FICA VIVO!, Programa de Mediação de Conflitos – PMC, Programas Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas – CEAPA e Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp, agrupados sob a competência direta de uma Coordenadoria Especial de Prevenção Social à Criminalidade (à época, 2003, Superintendência de Prevenção à Criminalidade). No decorrer de sua trajetória, vivencia um processo desafiador de implementação e afirmação. A princípio, busca superar sua condição inicial limitada a um conjunto de projetos no intuito de revestir-se dos atributos que caracterizam uma política pública. Para tanto, empreende esforços visando sua institucionalização enquanto política de segurança pública, que exigirá a superação de obstáculos referentes ao seu papel e à sua interlocução interna com a própria SEDS, como também em favor de seu reconhecimento enquanto uma política específica e autônoma de prevenção social à criminalidade, com objetivos e público alvo definidos e diferenciados das demais políticas de proteção social.

A inserção de uma política com foco na prevenção social à criminalidade, fundamentada em paradigmas e conceitos descolados dos modelos e das convicções tradicionais que colonizam as práticas e o imaginário coletivo no campo da segurança pública, como parte estruturante de um arcabouço institucional de Defesa Social, em termos históricos, tem um significado relevante para todos aqueles que acreditam e lutam por transformações nessa área. Trata-se de um processo desafiador no qual novos atores foram introduzidos num campo repleto de constrangimentos e altamente resistente à mudanças. Isto significa que, desde o início de sua formulação foi necessário interagir com uma série de obstáculos organizacionais, culturais, políticos e técnicos que, uma vez explicitados e analisados, poderão contribuir para uma

compreensão mais sistêmica e crítica acerca do desenvolvimento de políticas públicas no campo da prevenção social à criminalidade, bem como sobre algumas características afetas ao processo de mudança na área da segurança pública.

Nesse sentido, o objetivo central deste trabalho foi verificar se o modo como o processo de implementação da Prevenção ocorreu foi favorável e capaz de promover mudanças substantivas no campo da segurança pública, historicamente, marcado por crenças e valores fundados em bases autoritárias, corporativas e resistentes às mudanças. Para tanto, um estudo de sua trajetória permitirá analisar seu processo de entrada na agenda pública, sua formulação e as dificuldades mais substantivas enfrentadas no decorrer de sua implementação, tendo como período de análise os anos de 2003 a 2014.

No decorrer do estudo proposto, que recairá sobre a trajetória de implementação da Prevenção, alguns objetivos específicos serão analisados pois consistirão em importantes variáveis de análise que corroborarão para uma leitura mais sistêmica sobre os desafios, limites e contribuições da Prevenção no escopo de atuação da política de segurança pública mineira. Para tanto, serão percorridos os seguintes objetivos específicos:

- Desvendar os paradigmas hegemônicos que orientam as políticas de segurança pública, de forma a destacar se o paradigma estruturante da Prevenção é convergente e/ou agasalhado pela proposta política que norteia o Sistema de Defesa Social;

- Demonstrar que Prevenção Social à Criminalidade, enquanto estratégia de segurança pública, apresenta conceitos teóricos e objetivos específicos que a diferencia das políticas tradicionais de proteção social;

- Apresentar as metodologias e as possibilidades concretas de contribuição no campo da segurança pública por meio da Política de Prevenção e seus programas estruturantes;

- Indagar acerca dos eixos centrais e prioritários que nortearam os esforços da Secretaria de Estado de Defesa Social e como se deu a interlocução da Prevenção diante de tais eixos;

- Visualizar as condições reais de institucionalidade da Prevenção, a partir de uma leitura sobre as características presentes em seu processo de formulação/implementação, inclusive, abordando as coalizões de defesa favoráveis e contrárias à sua atuação, além dos constrangimentos institucionais existentes;

- Analisar se a Prevenção se consolidou enquanto uma Política Pública e em quais condições;

- Apontar algumas variáveis (externas e internas) capazes de explicar os motivos pelos quais a Prevenção foi, ou não, capaz de promover mudanças substantivas no campo da segurança pública.

Assim, como pressupostos iniciais, serão introduzidos na dissertação os paradigmas hegemônicos que norteiam e fundamentam teoricamente os principais modelos de segurança pública em vigência. Este estudo introdutório será importante para dimensionar a profundidade e o modo pelo qual determinadas crenças e valores foram introduzidos, assimilados e são propagados no campo da segurança pública, impondo uma série de resistências e obstáculos em relação aos esforços de inovação. Será fundamental entender a dinâmica das mudanças paradigmáticas, em especial, salientar algumas particularidades inerentes à área da segurança pública, na qual os paradigmas da segurança nacional e da segurança pública ilustram uma série de resistências e constrangimentos de ordem histórica, política e social que dificultam os processos de mudança. Enquanto paradigma inovador, será implementada uma breve revisão da bibliografia sobre segurança cidadã, responsável por desbravar um campo de atuação mais favorável para o florescimento de novas práticas e estratégias de intervenção no campo da segurança pública, em especial, a perspectiva da prevenção social à criminalidade que, na última década, passou a integrar, ainda que de forma incipiente, algumas agendas públicas no Brasil.

Na esfera da prevenção social à criminalidade será explicitada sua necessária diferenciação em relação às políticas de proteção social, de modo a evidenciar as peculiaridades de cada área, bem como superar o equívoco das leituras que delegam a proposta da prevenção como um esforço cujos resultados somente serão atingidos a longo prazo. Desse modo, a partir do ponto de vista da prevenção social à criminalidade, orientada pelo paradigma da Segurança Cidadã, novos

conceitos e novas formas para a compreensão e interpretação do fenômeno criminal serão introduzidos.

Importante destacar que a compreensão acerca da coexistência conflituosa, marcada por contextos de disputas e sobreposições entre os pressupostos teóricos representados pelos paradigmas hegemônicos que dominam a agenda da segurança pública, será fundamental para uma melhor compreensão acerca dos desafios, limites e possibilidades que estavam postos no processo de mudança empreendido na política de segurança pública de Minas Gerais a partir do ano de 2003.

Logo a seguir, é justamente esse processo que será analisado, de início, por meio de uma descrição sobre as inovações introduzidas na Política de Segurança Pública em Minas Gerais, com o intuito de abordar a experiência inaugurada a partir da criação do Sistema de Defesa Social, no qual, como um dos eixos estruturantes da SEDS, foi institucionalizada a Política de Prevenção. Para tanto, serão apresentados, de forma mais sucinta, o Sistema de Defesa Social e a própria SEDS, salientando seus eixos centrais, a Política de Integração e a Política Prisional, cuja forma de desenvolvimento, conforme será demonstrado ao longo deste trabalho, impactará variáveis ligadas à implementação da Prevenção. Por sua vez, de forma mais sistêmica e aprofundada, será apresentada a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, com foco na exposição e desenvolvimento de seus programas estratégicos, seus objetivos, suas ações transversais, bem como suas possibilidades de contribuições para o provimento democrático da segurança pública, em consonância com o paradigma da Segurança Cidadã.

Após superados os pressupostos, bem como a apresentação das inovações, os passos seguintes alcançarão o ponto central das análises pretendidas, qual seja, desvendar os principais elementos presentes na inserção e trajetória de implementação da Política de Prevenção. Buscaremos interpretar as condições pelas quais se delineou sua institucionalização sendo que, para tal fim, será fundamental a compreensão e a utilização de alguns referenciais teóricos que formarão um arcabouço conceitual basilar necessário para a interpretação e análise crítica do processo de implementação da Prevenção.

Importante destacar que a introdução do aporte teórico dar-se-á de modo dialético com o tema da segurança pública e, particularmente, com o processo de implementação da Política de Prevenção e alguns elementos peculiares de sua institucionalização no âmbito do arranjo governamental da SEDS. Dessa forma, pretendemos favorecer o desenvolvimento de contrapontos entre conceitos estruturantes da política pública e determinadas características da política de segurança pública desenvolvida em Minas Gerais, de modo que algumas especificidades desse processo possam ser apreendidas desde o início do desenvolvimento das análises que serão propostas.

Previamente, foram introduzidos alguns aportes teóricos basilares sobre o ciclo de políticas públicas, destacando o processo de formação das agendas políticas, os tipos de demandas e sua inserção na agenda pública, os conflitos de interesses e as disputas envolvidas nos processos de tomada de decisão, a destinação de recursos financeiros, o papel dos atores e dos grupos de interesse que influenciam os processos de formulação e implementação das políticas públicas, sempre de forma dialética com o contexto específico da Política de Prevenção. Esse percurso teórico se fará necessário para o delineamento do processo de implementação da Prevenção.

No próximo passo, abordaremos outra questão chave para o presente trabalho, identificar os referenciais teóricos necessários para compreender o processo de mudança na política pública, aproximando de um modelo explicativo e auxiliando na compreensão de como e porque o governo faz ou deixar de fazer alguma ação e/ou mudança em sua agenda governamental que repercutirá na rota das políticas públicas, bem como na vida dos cidadãos. Para a elaboração desta parte do estudo, a produção da política pública terá como foco de análise a atuação de determinados atores, ideias e coalizões que estavam envolvidos no momento de introdução das mudanças na política de segurança pública de Minas Gerais, bem como em períodos posteriores, já no processo de implementação da Política de Defesa Social. De forma objetiva, será utilizado o Referencial de Coalizões de Defesa como instrumental de análise dos grupos de interesse que se fizeram presentes no contexto da segurança pública de Minas Gerais e em torno de quais ideias e crenças eles se postaram.

Uma vez desvendadas as coalizões de defesa em torno do Sistema de Defesa Social, a análise sobre o processo de mudança institucional no setor da segurança pública mergulha em referenciais teóricos do Institucionalismo Histórico, considerando

sua enorme capacidade explicativa sobre o papel das instituições, em especial, para o entendimento sobre a estabilidade, as resistências e os constrangimentos institucionais contrários às mudanças. Todavia, de forma coerente com o propósito deste trabalho, as análises seguem mais alguns passos adiante e, por meio do aporte teórico do Novo Institucionalismo Histórico, faremos uma breve incursão sobre o processo de mudança, de modo a buscar um referencial que seja adequado para um melhor entendimento e tradução das dificuldades enfrentadas no decorrer de todo o processo de implementação da Prevenção enquanto perspectiva de inovação na Política de Defesa Social.

Ao final, todo o aporte teórico construído e os achados até então formulados serão utilizados como ferramentas de análise de algumas variáveis incidentes, em primeira instância, sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social (variáveis indicativas da prevalência da lógica punitivista sobre o Sistema de Defesa Social) e, logo a seguir, sobre a própria Prevenção (Variáveis de Sustentação Institucional da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais), ilustrando desafios institucionais que afetaram sua implementação, o alcance de resultados mais substantivos, bem como seu processo de institucionalização.

Sob o aspecto metodológico, optamos, no presente trabalho, pela metodologia qualitativa, combinando elementos descritivos e exploratórios a partir de pesquisas, bibliográfica e documental, de fontes secundárias.

A escolha pela metodologia qualitativa é determinada pela natureza do objeto de estudo, que traduz uma relação dinâmica entre contextos não passíveis de tradução numérica a partir do suporte teórico estabelecido. Neste trabalho, então, privilegia-se a “interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados [que] são básicos no processo de pesquisa qualitativa. (...) O processo e seu significado são os focos principais da abordagem.” (SILVA e MENEZES, 2005, p. 21).

O viés descritivo foi assentado na necessidade de dissecar as características do fenômeno a ser estudado e estabelecer relações entre as variáveis de análise. O viés exploratório, por sua vez, justificou-se pelo intento de proporcionar maior profundidade no conhecimento do problema, favorecendo a construção/avaliação dos achados. Tanto a parte descritiva quanto a exploratória, constituindo-se de etapas relevantes para a ampliação da compreensão acerca da problemática em tela, foram

balizadas somente por fontes secundárias, compostas pelos documentos produzidos pelo Sistema de Defesa Social no âmbito dos projetos e atividades da Política de Prevenção Social à Criminalidade (legislação, documentos técnicos, relatórios, etc.), cujo acesso foi inteiramente franqueado para os objetivos propostos. A lista completa de documentos técnicos consultados encontra-se organizada nas referências bibliográficas.

Além destes documentos, outra fonte secundária utilizada foi composta pelo Diagnóstico realizado pelo Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP da Fundação João Pinheiro, sob demanda da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS, no bojo do projeto de construção do Plano Estadual de Defesa Social 2013-2015, documento também com acesso franqueado.

Foram também realizadas entrevistas com atores estratégicos, representantes de variados órgãos integrantes do Sistema de Defesa Social, que participaram do processo de formulação da Política de Defesa Social, sendo que alguns participaram ativamente dos anos iniciais de sua implementação, enquanto outros gestores atuaram em momentos posteriores, quando a proposta inicial da política já apresentava uma trajetória de declínio. O objetivo das entrevistas foi acessar a leitura de tais atores sobre os propósitos centrais do Sistema de Defesa Social, em especial, buscando desvendar qual o núcleo central das crenças que orientou politicamente a atuação da segurança pública naquele momento histórico, bem como revelar o lugar institucional da Prevenção dentro de tal arcabouço, fornecendo, desta forma, subsídios contextuais para a interpretação das variáveis analisadas.

Ao todo, foram realizadas 7 entrevistas integralmente gravadas e posteriormente transcritas, redigidas e autorizadas a utilização dos conteúdos das mesmas, entre agosto de 2015 e fevereiro de 2016 (com ex-dirigentes e executivos da SEDS, especialistas na área da segurança pública e representantes da polícia militar e polícia civil), com duração média de 02 horas cada, totalizando 14 horas de gravação de áudio.

Entre janeiro de 2007 e agosto de 2015, o autor desta dissertação, trabalhou diretamente na implementação da Política de Prevenção, objeto dessa análise, na qual exerceu as funções, sucessivamente, de técnico social dos programas CEAPA e PrEsp, supervisor metodológico do programa CEAPA (ambas funções enquanto

funcionário da OSCIP Instituto Elo), diretor de articulação comunitária e coordenador especial de prevenção social à criminalidade (enquanto servidor público lotado na SEDS). Portanto, a observação do participante diante de sua posição permeou o texto como um todo. No entanto, a fim de resguardar o necessário rigor acadêmico, amenizando o olhar do pesquisador em relação às suas atribuições enquanto servidor público no projeto, adotou-se a estratégia de estreito diálogo entre a literatura especializada e as evidências empíricas recolhidas. Considerou-se, neste sentido, que o constante confronto das hipóteses e conceitos presentes nas referências científicas com as análises e conclusões realizadas foi capaz de assegurar e preservar o viés acadêmico e a qualidade do trabalho científico.

Diante disso, cinco capítulos compõem esta dissertação, além desta introdução, configurando o primeiro capítulo e das considerações finais, encerrando o último capítulo. O segundo capítulo trata sobre Segurança Pública, Paradigmas e Modelos Possíveis. São abordados os Paradigmas da Segurança Nacional, da Segurança Pública e da Segurança Cidadã, sendo que este último tem uma seção específica para tratar de sua incidência no cenário brasileiro. Em sua última seção é introduzida a Prevenção Social à Criminalidade como caminho possível para a concretização da Segurança Cidadã. O terceiro capítulo trata das inovações na Política de Segurança Pública de Minas Gerais, descrevendo sobre o processo de formulação do arranjo da Secretaria de Estado de Defesa Social e seus eixos estratégicos de atuação, com foco na Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais. São apresentados todos os programas e suas ações transversais. No quarto capítulo, são analisados os aspectos críticos sobre a implementação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, onde são apresentados os modelos teóricos e as variáveis de análise. No quinto e último capítulo é realizada a análise compreensiva dos efeitos das variáveis abordadas e, por fim, são traçadas considerações e potencialidades para o futuro.

2 SEGURANÇA PÚBLICA, PARADIGMAS E MODELOS POSSÍVEIS

A temática da segurança pública tem despertado excessiva atenção no cenário político e social brasileiro, de forma mais intensa, nas últimas décadas, configurando-se como um dos campos de decisão política mais complexos e desafiadores. A violência e a criminalidade em geral têm se tornado uma preocupação constante dos cidadãos que veem seu direito de ir e vir e, em última análise, o direito à vida, cada vez mais ameaçado e desprotegido.

A consolidação mais atualizada sobre os dados da (in)segurança pública brasileira, em âmbito nacional, foi realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública que, por meio da publicação de seu anuário, apresentou uma série de dados de estatísticas criminais referentes a 2014, entre os quais destacamos: ao menos, 58.497 vítimas de mortes violentas, o que representa uma taxa de 28,8 mortes violentas para cada 100 mil habitantes; 398 policiais foram mortos em 2014, ao menos um por dia; 3.009 vítimas de letalidade policial, significando que a cada três horas uma pessoa foi morta pela polícia; o número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa cresceu 443% entre 1996 e 2013, sendo que no último ano, são 23.066 adolescentes cumprindo medida; no tocante às prisões, a população carcerária brasileira atingiu a quantidade de 607.373 pessoas em privação de liberdade, registrando uma evolução entre 1999 e 2014 de 213%.¹

Assinale-se também que a insegurança pública é, hoje, uma tragédia nacional, que atinge o conjunto da sociedade, e tem provocado um verdadeiro genocídio de jovens, sobretudo pobres e negros, do sexo masculino. A criminalidade letal atingiu patamares dantescos. Além disso, tornou-se problema político, sufocando a liberdade e os direitos fundamentais de centenas de comunidades pobres (SOARES, 2006, p. 91).

O aumento da percepção de insegurança e a elevação dos índices de criminalidade têm colocado o debate sobre a efetividade da política de segurança pública brasileira cada vez mais em evidência, apontando para a necessidade de se buscar respostas mais eficientes e efetivas. Contudo, para melhor compreender a

¹ (Informações disponíveis em: 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015-retificado.pdf.)

dinâmica atual da violência e da criminalidade que assola a sociedade brasileira, em especial, as camadas sociais mais pobres e marginalizadas, bem como as alternativas de políticas públicas disponíveis para sua prevenção e controle, são necessárias algumas reflexões sobre os principais marcos históricos da política de segurança no país, de modo a relacionar sua forma de atuação aos conceitos e paradigmas que fundamentam seu modelo, historicamente tratada como “coisa de polícia” e, tardiamente, inserida no contexto das políticas sociais.

Inicialmente, cabe destacar que o conceito de paradigma utilizado neste trabalho é entendido como “visões de mundo compartilhadas, que influenciam a forma de pensar de determinado grupo, em determinada época” (KUHN, 2003, p. 218). Essas visões compartilhadas influenciam a formulação de todos os ramos das políticas públicas, razão pela qual, em relação à política de segurança pública no Brasil, é essencial identificar quais foram os paradigmas determinantes, a fim de revelar seus principais objetivos, bem como os resultados que podem trazer para a sociedade.

os discursos e os paradigmas orientadores constituem matrizes ideológicas e simbólicas que produzem senso comum, integram o seu funcionamento e com aquela instrumentalidade se dialetizam, constituindo a própria tensão entre o declarado e o instrumentalizado, o sentido e os limites do modelo (ANDRADE, 2013, p. 338).

Nesse sentido, é importante mencionar que, no campo formal, os modelos de políticas públicas de segurança têm sido alvos de variações paradigmáticas significativas quanto aos seus objetivos e estratégias ao longo das últimas décadas. “Embora os dilemas da segurança pública brasileira sejam reflexos de um legado político autoritário que conecta os dilemas da violência urbana atual ao passado da violência rural” (SOUZA, 2015, p.19), faremos um recorte temporal sobre as últimas cinco décadas, compreendendo um período que se inicia com o advento da Ditadura Militar e se estende aos dias atuais.

A partir deste recorte, serão analisadas características que permitem o delineamento de três paradigmas principais na área da segurança pública, quais sejam: (i) Segurança Nacional, vigente durante o período da Ditadura Militar; (ii) Segurança Pública, que se institucionaliza com a promulgação da Constituição Federal de 1988; e (iii) Segurança Cidadã, perspectiva que busca influenciar o debate

em torno de reformas e ampliação de escopo da segurança pública no Brasil, notadamente, a partir de meados de 2000.

Entretanto, antes de iniciar o detalhamento sobre os três paradigmas supracitados, é necessário discorrer sobre algumas propriedades que podem ser associadas aos paradigmas de segurança pública que serão examinados. Primeiro, os paradigmas não são estanques. Pelo contrário, algumas dessas características sofrem transformações ao longo do tempo, que inclusive podem indicar a transição para um novo paradigma. Porém, alguns traços mais marcantes denominados de “núcleo paradigmático” permitem identificá-los e diferenciá-los de outros com características distintas. Segundo, não são excludentes. Ou seja, o advento de um novo paradigma não significa que todos os anteriores deixaram de existir, de fato, dois ou mais paradigmas podem coexistir em determinado período. Nesse sentido, as transições entre paradigmas se aproximam mais de um processo do que de uma brusca ruptura. Terceiro, o histórico dos paradigmas no país influencia as características das políticas de segurança pública subsequentes. Em outras palavras, determinadas características paradigmáticas ganham tanta força que acabam influenciando a direção na qual se dá o desenvolvimento do novo paradigma. Esta reflexão será aprofundada nas seções seguintes, quando o conceito denominado de “dependência da trajetória” será melhor analisado no contexto dos modelos teóricos de políticas públicas que serão propostos. Por fim, um paradigma não é, necessariamente, uma política pública. Os paradigmas são crenças, valores e conceitos que predominam no governo e na sociedade em determinada localidade e em determinado período. Mas isso não quer dizer que essas mesmas crenças, valores e conceitos sejam automaticamente traduzidos em políticas públicas. Estes podem, sim, influenciar a sua formulação ou indicar possíveis tendências, mas vários outros fatores, como variáveis políticas, orçamentárias, técnicas, etc, também incidem na conformação final das políticas (FREIRE, 2009, p. 50).

Esses fundamentos são essenciais para a compreensão da trajetória histórica dos principais paradigmas presentes no arcabouço conceitual da política de segurança pública no Brasil.

2.1 O Paradigma da Segurança Nacional

O conceito de Segurança Nacional tem sua gênese no pós-guerra e no início da Guerra Fria, com a bipolarização global entre leste-oeste. A partir da década de sessenta praticamente toda a América Latina foi invadida pelos postulados ideológicos da Segurança Nacional. Para Zaffaroni et al (2003), se tratou de uma tese simplista que alucinava um estado de guerra total e permanente, o qual comprometia todo o planeta. Daí justificava sacrificar-se tudo nessa guerra até aniquilar o comunismo. Os estados policiais se reservaram à função de determinar quem, em cada caso, era o inimigo. Valia-se da militarização de toda a sociedade, onde os seres humanos e seus direitos se subordinavam ao objetivo primário de defesa do modelo ocidental de estado, ainda que para isso se montasse um estado de polícia que era sua negação, instalando uma ditadura arbitrária. Amparados por essa ideologia surgiram estados de emergência, estatutos de segurança, organismos e agências políticas de facto em substituição aos de direito e de representação popular, tribunais especiais, penas impostas pela administração, conselhos e grupos de extermínio.

Especificamente no Brasil, foi adotado durante o período que corresponde à Ditadura Militar (1964-1985) e, nessa perspectiva, eram priorizadas a defesa do Estado e a ordem política e social. Este processo iniciou-se pela tomada do poder pelas Forças Armadas e pela instauração de um regime no qual o Presidente detinha poderes ampliados. Foi um período caracterizado pela supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão a qualquer manifestação contrária ao regime militar.

A base conceitual para atuação do Estado na área da segurança pública neste período estava fundamentada na doutrina de Segurança Nacional que, por sua vez, era fundada na lógica de supremacia inquestionável do interesse nacional e pela justificativa do uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem.

A função deste (super) modelo ideologizado de controle social é, nitidamente, a eliminação do crime/criminoso através da coação direta das agências repressivas. Embora tenha direcionamento específico à visualização do criminoso político como o inimigo a ser eliminado, ao

ser agregada a ideologia da defesa social², estabelece também uma pauta rigorosa de combate à criminalidade comum (CARVALHO, 2007. p. 39).

Conforme expresso na Constituição promulgada pelo regime militar, em 1967, as polícias militares tinham como principal missão a manutenção da ordem e a segurança interna nos Estados, sendo ainda consideradas forças auxiliares, reserva do Exército (art. 13, §4º. CF 1967). A emenda constitucional de 1969 acrescentou o destaque para as Forças Armadas, argumentando que estas são essenciais à execução da política de segurança nacional (art. 92, EC nº1, 1969). Em outras palavras, a elas competia promover a obtenção e a salvaguarda dos objetivos nacionais, defender a Pátria e a garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem. As Forças Nacionais, nesse contexto, emergiram assim como intérpretes da vontade nacional.

Um marco importante para a propagação da Doutrina de Segurança Nacional no Brasil foi o treinamento de oficiais superiores das Forças Armadas no *National War College* (centro de treinamento do alto escalão do exército norteamericano). Esses trouxeram então ao Brasil uma ideologia voltada para a garantia das metas de segurança para implantar uma geopolítica para todo o Cone Sul, voltada à contenção do perigo de expansão do comunismo. No âmbito interno, foi criado ainda um aparelho repressivo, composto pelo Serviço Nacional de Informação (SNI) e órgãos de informação das Forças Armadas como o Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI -CODI), cujo objetivo era garantir de forma eficiente o bloqueio ou a eliminação de qualquer força que exercesse pressão ou ameaçasse o Estado de Segurança Nacional (Borges, 2003 apud, FREIRE, 2009).

² A ideologia da defesa social sintetiza o conjunto das representações sobre o crime, a pena e o Direito Penal construídas pelo saber oficial e, em especial, sobre as funções socialmente úteis atribuídas ao Direito Penal (“proteger bens jurídicos lesados garantindo também uma penalidade igualmente aplicada para os infratores”) e à pena (controlar a criminalidade em defesa da sociedade, mediante a prevenção geral – intimidação – e especial – ressocialização). Trata-se do paradigma etiológico, modelador da “ideologia da defesa social” (BARATTA, 1991), do qual se herdou um conceito de criminalidade equiparado à violência individual de uma minoria perigosa de sujeitos e um conceito de pena de prisão alicerçado na ideologia do tratamento do criminoso (visto então como ser patológico) e na sua ressocialização, tornada a função declarada da prisão. (ANDRADE, 1994, p. 231)

Com o recrudescimento do regime, intensifica-se a figura do "inimigo interno", passando a ser potencialmente suspeito todo e qualquer cidadão que pudesse atentar contra a "vontade nacional". Segundo Carvalho (2007, p. 40), a fragmentação do planeta em pólos antagônicos em constante conflito igualmente separa a população, universalizando a ideia de desagregação rapidamente consumida pelos aparelhos repressivos dos Estados. Assim, desde o ponto de vista dos regimes políticos ocidentais, sobretudo naqueles nos quais vigiam Estados de exceção como o Brasil pós-64, à constatação dos inimigos externos, cuja ação é direcionada para a corrupção dos valores morais cristãos, alia-se o medo dos dissidentes internos, criminosos políticos e, posteriormente, os criminosos comuns (CARVALHO, 2007, p. 40).

Nesse sentido, Borges Filho (1994, p. 54 apud CARVALHO, 2007, p.40), ao pesquisar a estrutura política do governo militar brasileiro, salienta que

[...] a geopolítica dos militares brasileiros latino-americanos visa não somente estabelecer os limites geográficos do Estado, mas trabalhar com as fronteiras ideológicas, um tipo de fronteira que não separa um Estado-Nação de outro Estado-Nação, mas uma parte do povo de outra parte do povo, no interior de cada Nação.

A forma de manutenção da ordem social contra o risco daqueles que pretendem aniquilar os valores morais é a sanção neutralizadora, cuja finalidade, diferentemente dos modelos baseados no discurso de recuperação do infrator, é estruturada na ideia de eliminação. Neste ponto, Carvalho (2007, p. 41) acrescenta que as engrenagens repressivas, emanadas a partir de conceitos vagos, mas com utilidade policialesca inominável (v.g. segurança nacional, inimigo interno e outros), moldam intervenções punitivistas que invertem os postulados legitimadores do Estado de direito pois assentados na coação direta exercida por três sistemas penais repressivos distintos, o formal, o administrativo e o subterrâneo³.

Segundo Comblin (1985, p. 56), subverte-se a legitimidade do uso da violência pois suprime-se a diferença entre a violência e a não violência, isto é, entre os meios de pressão não violentos e os meios de pressão violentos. A segurança é a força do

³ O poder punitivo moldado pelo paradigma da segurança nacional foi exercido por meio de três sistemas penais: (a) o formal; (b) o administrativo, mediante prisões determinadas pelo executivo; (c) o subterrâneo (mediante homicídios, sequestros, torturas, campos de concentração e desaparecimento de pessoas à margem de toda legalidade). (ZAFFARONI et al, 2003, p. 609)

Estado aplicada a seus adversários: qualquer força, violenta ou não. Assim, ao estar sustentada no fundamento da segurança nacional, a violência estatal é banalizada, sendo sua implementação potencializada e tendendo naturalmente ao abuso. Legítima ou não, a intervenção das agências repressivas é sempre considerada válida porque é justificada por sua segurança nacional. E a segurança nacional é insaciável. Nunca está satisfeita. Não tem limites. “[...]Esse poder será sempre utilizado a serviço do Bem” (COMBLIN, 1985, p. 56).

Em suma, o paradigma de Segurança Nacional caracteriza-se pela prioridade dada, inicialmente, ao inimigo externo, materializado no combate ao comunismo, e, posteriormente, ao inimigo interno, correspondente a qualquer indivíduo percebido como contrário à ordem vigente. A ameaça à Segurança aqui é vista como tudo aquilo que atenta contra o Estado e contra os interesses nacionais, intimamente associados aos interesses daqueles que estão no poder. Para a preservação dos interesses nacionais e a eliminação de atos percebidos como ameaça ao Estado justifica-se a adoção de qualquer meio, mesmo aqueles que demandem a violação de direitos (que foram suprimidos à época) e até mesmo o desrespeito à vida humana. Assim, a atuação do Estado é incisivamente repressiva, por meio das Forças Armadas, das instituições policiais a ela submetidas e de órgãos especiais criados para este fim.

A consolidação da lógica militarizada nas estruturas formais de segurança pública no Brasil durante a Ditadura Militar sustenta um sistema verticalizado, com alta capacidade de capilarização, afeito à constante violação da legalidade que, conforme veremos, terá desdobramentos e aprofundamentos inclusive, em períodos democráticos.

2.2 O Paradigma da Segurança Pública

Logo após o término do período correspondente à Ditadura Militar, promulgou-se a Constituição Federal – CF de 1988 que, pela primeira vez em nosso direito constitucional, dedica um capítulo à segurança pública. Trata-se do terceiro capítulo do título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

Em seu artigo 144 (BRASIL, 1988), estabelece que 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, por meio dos seguintes órgãos:

- (i) Polícia Federal;
- (ii) Polícia Rodoviária Federal;
- (iii) Polícia Ferroviária Federal;
- (iv) Polícias Civis;
- (v) Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Em paralelo à definição do conceito e ao estabelecimento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública, a CF expressa ainda, em seu artigo 142 (BRASIL, 1988), o papel das Forças Armadas, destacando que estas são responsáveis pela manutenção da segurança nacional, soberania nacional, defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais.

Ademais, estabelece ainda o direito à segurança como um dos direitos individuais fundamentais, definido no caput do Art. 5º, e também como direito social, elencado no caput do Art. 6º atribuindo ao Estado o dever pela segurança pública, reconhece-a como serviço público a ser garantido pela máquina estatal, portanto, direito inalienável de todos os cidadãos (BRASIL, 1988).

A constitucionalização traz importantes consequências para a legitimação da atuação estatal na formulação e na execução de políticas de segurança. Como a CF é a lei máxima na qual todo o ordenamento infraconstitucional deve estar alinhado e submetido, pressupõe-se que as leis que regulamentam as políticas de segurança, nos três planos federativos de governo, devem estar em conformidade com seus fundamentos, diretrizes e princípios democráticos, assim como as respectivas estruturas administrativas e as próprias ações concretas das autoridades policiais. Ou seja, o fundamento último de uma diligência investigatória ou de uma ação de policiamento ostensivo deveria estar balizado pelo que dispõe a Constituição, não apenas no tocante ao art. 144, que concerne especificamente à segurança pública, mas também no que se refere ao todo do sistema constitucional. Deveriam ser especialmente observados os princípios constitucionais fundamentais da República,

democracia, estado de direito, cidadania, dignidade da pessoa humana, bem como os direitos fundamentais, à vida, à liberdade, à igualdade e à própria segurança. O art. 144 deve ser interpretado de acordo com o núcleo axiológico do sistema constitucional, em que se situam esses princípios fundamentais (BARCELLOS, 2003, p. 368).

Em termos constitucionais, a segurança passa a ser um direito fundamental (art. 5º, caput) e, como tal, exige universalização, não pode deixar de ser prestado à parcela mais pobre da população, ou prestado de modo seletivo. Esta exigência da universalização igual da segurança pública, da não seletividade, decorre ainda do princípio republicano. Em uma república, o Estado é *res pública*, coisa pública. Por isso, a Administração, em que se incluem os órgãos policiais e demais instituições que integram o sistema de justiça criminal, deve tratar a todos os administrados com impessoalidade, de maneira objetiva e imparcial. O administrador não pode conceder benefícios ou onerar os administrados tendo em vista seus preconceitos e preferências; não pode estabelecer distinções que adotem como critério a classe social, a cor da pele ou o local de moradia (CF, art. 3º, IV). Em tese, o programa constitucional impõe a superação da tendência histórica brasileira de se conceber parte da população como a que merece proteção (as classes médias e altas), e parte como a que deve ser contida, reprimida e, sempre que necessário, neutralizada (os excluídos, os negros, os moradores de favelas).

Em relação ao paradigma da Defesa Social, o texto constitucional de 1988 faz um movimento, ainda que tímido, destacando que a perspectiva de Segurança Pública, ao suceder um paradigma no qual as Forças Armadas detinham a primazia da preservação da ordem, preocupa-se em diferenciar os papéis institucionais das polícias e do Exército. Essa separação de papéis transcrita no texto da Constituição é importante, pois busca destacar formalmente a distinção entre Segurança Pública e Segurança Nacional: a primeira voltada à manifestação da violência no âmbito interno do país enquanto a segunda, refere-se a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território, em tese.

Ademais, o texto constitucional dispõe que a Segurança Pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. No entanto, apresenta um rol exaustivo de atores responsáveis, onde destaca apenas as instituições policiais federais e estaduais, não citando o papel de outras instituições governamentais na prevenção

social à violência, ou mesmo a importância da atuação dos municípios e da sociedade como um todo.

No contexto político mais amplo das transformações advindas com a CF de 1988 o aprofundamento dos princípios de descentralização administrativa consistiu numa das principais transformações, sendo conferido aos Estados e Municípios novos papéis, sendo que em algumas áreas observa-se até mesmo avanços por meio da implementação de canais de participação social e interlocução da sociedade civil com o Estado.

Na década de 1980, assistiu-se a uma ampla movimentação, por parte da sociedade civil, em torno da redemocratização, que pressionou no sentido da criação de canais de participação e interlocução com o Estado, resultando, por exemplo, na incorporação dos conselhos de políticas no próprio texto constitucional de 1988, nas áreas da saúde e da assistência social (SOUZA, 2015, p. 105).

Todavia, no que tange à Segurança Pública, a responsabilidade central, nesse conceito, passa a ser prioritariamente dos Estados, haja vista serem estes os responsáveis pela gestão das polícias civil e militar. Os municípios que assumiram papéis de protagonismo em muitas agendas públicas, foram praticamente negligenciados pelo artigo 144, não lhes cabendo qualquer responsabilidade expressa e autoridade em matéria de segurança. Portanto, esse arranjo, embora defina expressamente que a segurança é responsabilidade de todos, passa a tratar a segurança como responsabilidade notadamente dos governos estaduais, especialmente, das instituições policiais.

No campo da segurança pública, os processos de descentralização não alteram os arranjos tradicionais da política, advindos de um modelo autoritário e centralizador (SOUZA, 2015).

Em suma, o paradigma da Segurança Pública, no âmbito formal, traz as seguintes inovações em relação ao paradigma da Segurança Nacional: preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, ao invés da proteção dos interesses nacionais; o conceito de violência direcionado para a ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio, ao invés da ameaça aos interesses nacionais, à soberania e à ordem pública; o papel legalizado do estado é pautado no controle e prevenção da violência, com preponderância da atuação das instituições

policiais, ao invés da eliminação de qualquer ameaça aos interesses nacionais com foco na atuação das Forças Armadas.

Para além da relevância de se constitucionalizar o tema, caracteriza-se como positivo o fato de que a segurança passa a ser reconhecida como direito individual fundamental e direito social. Por outro lado, algumas continuidades e impropriedades, chamam a atenção, tanto no que tange à permanência de arranjos institucionais praticamente idênticos àqueles oriundos do regime militar, como em relação ao viés paradigmático que, no campo da segurança pública, não foi afetado pelo sistema de princípios e valores constitucionais.

Importante retomar algumas propriedades já anteriormente introduzidas acerca dos paradigmas, em especial, duas delas, a primeira que diz sobre o início de um paradigma, revelando que o princípio de um novo paradigma não significa que o anterior deixou de existir; e a segunda, que alerta para o fato de que determinadas características paradigmáticas ganham tanta força que acabam influenciando a direção na qual se dá o desenvolvimento do novo paradigma. Como se verá, na política de segurança pública, ambas as características se fazem marcantes. A concepção do paradigma da Segurança Pública não representou avanços consistentes em relação ao paradigma da Segurança Nacional, sequer o sistema constitucional foi capaz de nortear os rumos da segurança para caminhos mais democráticos. Aliás, a forte resistência a mudanças é uma característica muito relevante na área da segurança que, inclusive, será um dos obstáculos principais para o processo de implementação da Política de Prevenção Social à Criminalidade a ser analisada em capítulo futuro.

Em decorrência de sua vinculação direta com o controle e uso legal da força, as instituições de segurança se confundem com a própria construção do Estado enquanto instituição⁴ e podem reproduzir um padrão de intervenção orientado por estratégias de autopreservação, repressão e controle autoritário da ordem e mediação de conflitos sociais (SANTOS, 2015, p. 51).

⁴ Fato importante da relação entre constituição do Estado Nação e as burocracias policiais é que estas, em conjunto com o Itamaraty, são as primeiras organizações modernas e estritamente burocráticas a serem criadas no Brasil (Abrúcio, *et al*, 2010), no sentido weberiano do conceito. (SANTOS, 2015. p.51)

A atuação do lobby das Forças Armadas e o papel dos militares no processo constituinte contribuíram substancialmente para a forma final do texto constitucional e para a manutenção de praticamente o mesmo arranjo institucional existente no período ditatorial. Além de garantir sua missão constitucional, interessava-lhes a manutenção do serviço militar obrigatório, a preservação da jurisdição especial para crimes de natureza militar, o veto às propostas de criação de um Ministério da Defesa, e, finalmente, a manutenção das centralidades das Polícias Militares e sua subordinação ao Exército (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, p. 140).

Diferentemente das Forças Armadas e das corporações policiais, os grupos mais progressistas e ligados à esquerda não tinham mobilização social suficiente e nem proposta homogênea para as polícias e para a área de segurança pública. Alguns profissionais da segurança, defensores dos direitos humanos e juristas da área criminal defendiam a desmilitarização da polícia, mas esta não era proposta conciliadora e não foi objeto de grandes investimentos por parte das esquerdas. Não ocorreu o que era de se esperar, a participação de uma esquerda ativa para evitar as continuidades do regime militar e repensar as polícias, que haviam atuado tão fortemente durante o regime, e que deveriam ser remodeladas para atuarem em um Estado democrático.

Conforme problematizado por Soares, enquanto o Brasil atravessava a estrada sinuosa da ditadura para a democracia, as propostas alternativas para a segurança pública foram esquecidas:

Os conservadores convenceram-se de que não havia necessidade de mudar, porque o modelo tradicional manteria as polícias como instrumento de segurança do Estado, bem ao estilo autoritário que marcou nossa história. Os progressistas nem queriam ouvir falar de polícia, depois de anos fugindo de suas garras. Melhor seria deixá-lo de lado e tratar das causas, isto é, da economia, da educação, do emprego e das desigualdades sociais (SOARES, 2006, p. 111).

Com isso, o processo deliberativo acabou sendo, em grande medida, dominado pelos atores que defendiam basicamente a manutenção do arranjo institucional modelado no período ditatorial. Entre as principais continuidades na letra da lei, destacam-se a centralidade do domínio da política de segurança pública pelas instituições policiais, o modelo dualizado de polícias, sendo a Política Civil - PC

encarregada da apuração das infrações e a Polícia Militar - PM, encarregada do policiamento ostensivo, além de permanecer, está última, com seu caráter militar e ainda com o *status* de força auxiliar do Exército.

Apesar da abertura de brechas para possíveis avanços decorrentes da promulgação da CF/88 que foram apontados, a forma como o tema da segurança pública foi inscrito também favoreceu para muitas continuidades em questões que são grandes ameaças para a consolidação da democracia. A transição do regime autoritário ao democrático, embora marcada por intensa mobilização política e social em muitas arenas políticas, não logrou mudanças significativas no sistema de segurança pública (SOARES, 2012).

Em termos paradigmáticos, foram reproduzidos conceitos imprecisos, cuja interpretação histórica sempre subsidiou posturas não democráticas. Já no caput do art. 144, a CF determina que as políticas de segurança se destinem à “preservação da ordem pública”. O uso da noção “ordem pública”, que é um conceito jurídico indeterminado, abre-se a diferentes apropriações, democráticas e autoritárias, comprometidas ou não com o respeito ao estado democrático de direito e com a preservação da legalidade. Trata-se de um conceito que já esteve no cerne dos discursos de legitimação das ditaduras. Para o pensamento autoritário, se a ordem está em confronto com a lei, a opção é sempre pela ordem. Legitimidade e legalidade são concebidas como eventualmente antagônicas, não como dimensões vinculadas de um mesmo arcabouço jurídico-institucional. Mais importante que preservar a lei é manter a ordem. Trata-se de uma orientação que não é estranha à cultura das instituições policiais brasileiras, na qual a lei é muitas vezes entendida como um entrave à garantia da ordem pública e os direitos humanos, como obstáculos à atuação eficiente das autoridades policiais. Como as instituições policiais, cujo legado histórico tem caráter nitidamente autoritário, permaneceram como protagonistas, logo, a apropriação do conceito não foi balizada pelo viés democrático.

Aprofundando esse entendimento, Andrade (2013) entende que o artigo 144 é um enunciado pleno de ambiguidade, ou seja, ao mesmo tempo em que reconhece a segurança como direito e responsabilidade de todos, abrindo espaço para uma redefinição do modelo, mantém a ordem pública como “núcleo de proteção” e, com

ela, o germe da estrutural seletividade e arbitrariedade do controle penal de rua.⁵ No confronto entre a defesa da ordem (simbolizada na defesa do Estado e das instituições e no controle dos espaços públicos) e a defesa dos sujeitos (simbolizada na defesa das pessoas), o objeto primário da segurança pública é a ordem (daí o adjetivo “pública”) e em função dela a incolumidade (das pessoas e patrimônio), sendo a sua competência, neste sentido, reconduzida ao campo do controle da “criminalidade”, ou seja, à competência do sistema de justiça penal. Dessa forma, muito embora o âmbito de exercício de poder da segurança pública se defina em termos preventivistas, de atuação antes do crime, nele se focaliza e com ele se intersecciona hibridamente (ANDRADE, 2013).

Ainda segundo Andrade (2013), a ideologia autoritária que se apropria do conceito de defesa da ordem contribui para a identificação da criminalidade com “a” criminalidade dos baixos estratos sociais (dominantemente recortada pela seletividade de gênero e racial), a qual, amalgamada com a ideologia da periculosidade e dos sujeitos e/ou grupos perigosos, acabou por estabelecer uma identificação com “a” violência, fazendo este conceito se subsumir integralmente naquele à construção de uma política nacional de segurança pública e de uma nova cultura de controle que são, de fato, absolutamente necessárias à democratização do Estado e da sociedade brasileiros.

Assim, não obstante o processo de redemocratização e o advento da CF/88, resquícios de um sistema altamente insulado, centralizador e autoritário, persistem nos mecanismos e agências de segurança pública brasileira. Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) e Peralva (2000) ponderam sobre o legado da ditadura militar e do perfil autoritário do Estado brasileiro refletido no desenho constitucional e no funcionamento do sistema de segurança pública. Peralva (2000) argumenta que o autoritarismo e a fragilidade dos direitos civis ficaram evidentes no quadro de desorganização das instituições responsáveis pela ordem pública no momento do retorno à democracia, devendo-se tal desorganização, sobretudo, ao imbricamento entre o antigo regime

⁵ Por força da secular seletividade estrutural dos sistemas de justiça penal e de segurança pública nas sociedades capitalistas, traduzida no controle e na criminalização das condutas individuais “visíveis” contra o patrimônio e secundariamente contra a vida, visíveis, sobretudo à ação policial (primeiro filtro de ambos os sistemas), “a” criminalidade foi sendo identificada e construída como a criminalidade de rua, ou seja, como a criminalidade da pobreza (dominantemente masculina e não branca) e a ela simbólica e institucionalmente reduzida. (ANDRADE, 2013, p. 339)

autoritário e o democrático. De acordo com a autora, predominou-se no debate público a ideia de enfrentar os fenômenos da violência a partir da intensificação da repressão, o que não exigiria grandes reformas, pois já vigorava no aparelho estatal o caráter repressivo no trato das questões sociais.

Paralelamente ao período de democratização, os problemas sociais ligados ao aumento da violência e criminalidade apresentam crescente preocupação. A urbanização acelerada ocorrida no Brasil provocou o deslocamento de massas de trabalhadores dos campos para as cidades sem nenhum tipo de assistência social ou infraestrutura, contribuindo para a criação de bolsões de miséria que, uma vez atingidos pela crise do mercado de trabalho e inflação descontrolada, apresentaram significativas dificuldades de subsistência, gerando uma insegurança radical que ultrapassou a esfera econômica e individual e fragilizou o tecido social, as redes de solidariedade e as identidades da população deslocada para a cidade (SOARES, 2012). Nesse contexto de crise, observou-se o crescimento alarmante da violência nas capitais e grandes cidades. Embora aos “marginalizados” fosse imputado o papel de promotores da violência, estes eram (são), antes de tudo, suas principais vítimas. A percepção do fenômeno da violência e criminalidade atrelado à “favelização” e empobrecimento da população favoreceu a construção de lógicas e práticas discriminatórias não somente por parte da lei e ordem, mas da própria sociedade. Assim, a política voltada para o problema da violência foi direcionada para à contenção pela repressão ao invés da implementação de estratégias de prevenção e redução de riscos sociais.

Ergue-se daí a falácia da ideologia do Estado mínimo, pois ao Estado neoliberal mínimo no campo social e da cidadania passa a corresponder um Estado máximo, onipresente e espetacular no campo penal. Os deficits de dívida social e de cidadania são ampla e verticalmente compensados com excessos de criminalização; os deficits de terras, moradias, estradas, ruas, empregos, escolas, creches e hospitais compensados com multiplicação de prisões; a instrumentalidade da Constituição, das leis e dos direitos sociais, pelo simbolismo da lei penal; a potencialização da cidadania pela vulnerabilidade à criminalização (ao etiquetamento pela desordem e pela criminalidade) (ANDRADE, 2013, p.342).

Desta forma, no período sob a vigência do paradigma da Segurança Pública, a perspectiva de manutenção da ordem pública não foi conduzida em harmonia com os

princípios constitucionais, muito menos concebida como manutenção de uma ordem republicana afinada com os pressupostos de um estado democrático de direito. Em termos práticos, como a máquina de combate já estava pronta, houve o deslocamento da figura do inimigo político, que era o alvo prioritário da Segurança Nacional, para o inimigo responsabilizado pela criminalidade de rua e pela insegurança social, onde entrou em cena como protagonista a figura do traficante, também rotulado como bandido, delinquente, marginal, entre outras etiquetas penais.

Se o início dos anos 80 foi marcado por movimentos liberais, o seu final caracteriza-se pela acolhida, no campo político brasileiro, de movimentos em prol do recrudescimento e expansão do direito penal, os quais vinham ganhando força no velho continente e Estados Unidos da América, principalmente, a partir da falência do Estado de bem-estar social, e cujas premissas básicas confrontavam, totalmente, com a perspectiva cunhada na legislação brasileira então vigente. Assim, em rumo oposto às demais políticas sociais que buscam ampliar estratégias de participação e controle social, a Segurança Pública aprofunda seu caráter autoritário e de controle penal por meio da assimilação e reprodução de práticas cada vez mais punitivistas.

Diversos são os autores a afirmarem que a institucionalização da política de segurança pública no Brasil esteve ancorada na manutenção da segurança do Estado e das classes dominantes e não da sociedade-cidadão, o que permitiu que as práticas anacrônicas das burocracias e o imobilismo das políticas do setor persistissem como fenômenos predominantes (ADORNO, 1999; CANO, 2006; SOARES, 2012; CARVALHO, 2006; apud SANTOS, 2015, p. 51).

Em plena vigência de uma Constituição democrática, ganha força o punitivismo cujo pressuposto central defende ser o direito penal o mais eficaz (e mais necessário) instrumento de controle social. De forma contrária ao princípio da subsidiariedade que somente legitima a atuação do direito penal como última instância de atuação (*ultima ratio*), podendo ser utilizado somente após o exaurimento de todas as demais vias possíveis, para o punitivismo o mesmo se torna a primeira e principal intervenção (*prima ou solo ratio*). Propugna, em suma, por um modelo de política criminal que sirva de base para um “Direito Penal Máximo”, que ganhará diversas tonalidades e formas de manifestação no escopo das políticas de segurança pública no Brasil.

Em relação ao punitivismo, Bianchini e Gomes (2002) destacam a existência de dois grandes grupos que reproduzem seu ideal, os quais se dividem entre retribucionistas e prevenicionistas. Dos primeiros, punitivistas-retribucionistas, se destacam aqueles que reconhecem o direito punitivo como instrumento de dominação e opressão, ou seja, de “controle dos desviados”. Trata-se de uma perspectiva efetivamente atrelada a uma ideologia de direita, conservadora, de origem claramente ‘burguesa’, que orienta seu discurso para o movimento ‘law and order’, que é difundido (desde a década de setenta do século passado) a partir dos Estados Unidos para o mundo todo (BIANCHINI 2002, p. 18).

O movimento “Lei e Ordem” (MLO), também disseminado no Brasil, marca um definitivo incremento do direito repressivo e o apresenta como um instrumento eficaz de combate à criminalidade, uma vez que reconhece “o delito como o lado patológico do convívio social, a criminalidade como uma doença infecciosa e o criminoso como um ser *daninho*” (FRANCO, 2005, p. 88, grifo nosso). Sob essa ótica, a pacificação social, somente poderá ser alcançada mediante a adoção de medidas punitivas efetivamente mais duras. Os três principais exemplos desse movimento, propagados internacionalmente, são: o programa *novayorquino* coordenado pelo Ex-Prefeito Giuliani denominado “tolerância zero” (que nada mais retrata que a criminalização da pobreza, ou seja, varrer o lixo da rua); a fórmula californiana do “three strikies and you are out” (aplicação de longas penas para crimes graves, que visam incapacitar ofensores contumazes com mais de duas condenações) e a recente reforma do Código Penal espanhol (2003), que castiga duramente a “habitualidade” do crime (GOMES; BIANCHINI, 2002, p. 18).

No que se refere ao movimento “punitivista-prevenicionista”, pugna-se por uma maior aplicação do direito penal, ainda que o mais adequado instrumento de proteção ou prevenção esteja situado em outros ramos do direito, como o administrativo ou civil. Propugna-se, aqui, por uma “administrativização” do direito penal e por uma melhora do direito repressivo no qual esse ramo do direito passa a ser um instrumento de segurança contra os riscos da sociedade moderna. De acordo com esse movimento, o direito punitivo é o único instrumento apto a “oferecer segurança contra os riscos da sociedade moderna (pós-industrial, burguesa, desigual ou ‘sociedade de riscos’, segundo Ulrich Beck)” (GOMES; BIANCHINI, 2002). Neste contexto, ainda assevera Sánchez que a expansão do Direito Penal implicou na “criação de novos ‘bens jurídico-

penais’, ampliação dos espaços de riscos jurídico-penalmente relevantes, flexibilização das regras de imputação e relativização dos princípios político-criminais de garantia” (SÁNCHEZ, 2002. P. 11).

Sintetizando, Araújo Júnior aponta que em tese

as principais metas do Movimento de Lei e Ordem são: (a) justificar a pena como castigo e retribuição; (b) instaurar regime de penalidades capitais e de prisão ou impor severidade no regime de exceção da pena; (c) ampliar as possibilidades de prisão provisória; e (d) diminuir o poder judicial de individualização da sanção (1991, p. 72).

Essa linha de pensamento parte do pressuposto de que cada vez mais, um número maior de crimes é cometido e, igualmente, de normas são violadas. Nesse sentido, o problema da lei e da ordem se resumiria, em última instância, à ausência crescente de punições efetivas, o que redundaria, por sua vez, numa demanda crescente por ação repressiva por parte do Estado. A impunidade se torna sistêmica e aparece como o principal problema social.

Desta maneira, veem na ampliação do espectro punitivo, na flexibilização das regras processuais⁶ e na implementação de penalidades severas o instrumento eficaz para conter a ação dos criminosos que ousam desrespeitar a harmonia social.

Para Adorno, esse recrudescimento se deve também pela construção histórico-cultural na sociedade brasileira acerca do que vem a ser a lei e a ordem. O autor aponta para uma tendência nacional em minimizar os problemas de segurança pública, reduzindo-os a uma questão estritamente policial, voltada para o controle das chamadas “classes perigosas”, possibilitando a emergência de propostas provenientes de distintos grupos, classes e categorias sociais, favoráveis a um rigoroso, rígido e mesmo autoritário controle repressivo da ordem pública (ADORNO, 1995, apud, SOUZA, 2015, p. 40). O autoritarismo, que tradicionalmente atravessa e

⁶ Exemplo mais atual de flexibilização das regras, inclusive, constitucionais, foi o recente posicionamento do próprio Plenário do Supremo Tribunal Federal ao negar o Habeas Corpus (HC) 126292, na sessão de 17/02/2016, por maioria de votos, entendendo que a possibilidade de início da execução da pena condenatória após a confirmação da sentença em segundo grau não ofende o princípio constitucional da presunção da inocência, embora seja cristalina a redação do art. 5º, LVII, da CF: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.”

define as relações sociais e a cultura política no Brasil, consolida muitas das ações de segurança pública a partir das demandas de lei e ordem (SOUZA, 2015, p. 48).

Como outro importante fator legitimador e propulsor do MLO, Carvalho (2007) chama a atenção para o papel da mídia que transmite ao senso comum do homem de rua um estado de perigo constante e iminente, apenas excluído pela atuação profilática dos aparatos do estado penal. Indubitavelmente, a principal fonte do MLO para a produção do consenso sobre o crime, a criminalidade e a necessidade de incremento constante das penas são os meios de comunicação de massa. Entendido nesse sentido como parte integrante das agências penais, a imprensa, notadamente a sensacionalista, provoca exposições à vulnerabilidade, ou melhor, distribui estereótipos delinquentiais que criam meta-regras de atuação das agências formais de controle, sobretudo das policiais e judiciais (CARVALHO, 2007, p. 43).

A volumosa publicidade nos casos de violência, sobretudo, em condutas com expressivo dano ao ofendido (crimes contra a vida, contra a liberdade sexual e a guerra cotidiana contra os traficantes p. ex), fixa no imaginário coletivo a estética da delinquência (estereótipo), (re) significando a criminalidade e apontando as baterias do sistema punitivo aos grupos vulneráveis, ou seja, àqueles que por correspondência são identificados ou os que através de posturas ou atos pessoais são identificáveis com o estereótipo. (CARVALHO, 2007. p. 44)

Esse direcionamento para determinados estereótipos evidencia outra notória característica, estruturante e histórica no caso brasileiro, da atuação das agências de segurança pública, a seletividade. Conforme constata Zaffaroni:

o sistema penal atua sempre seletivamente e seleciona de acordo com os estereótipos fabricados pelos meios de comunicação de massa e em sintonia com a necessidade de defesa e proteção dos interesses das elites. Estes estereótipos permitem a catalogação dos criminosos que combinam com a imagem que corresponde à descrição fabricada, deixando de fora outros tipos de delinquentes (2001, p. 130)⁷.

⁷ Zaffaroni sustenta que “a disparidade entre o exercício de poder programado e a capacidade operativa dos órgãos é abissal, mas se por uma circunstância inconcebível este poder fosse incrementado a ponto de corresponder a todo exercício programado legislativamente, produzir-se-ia o indesejável efeito de se criminalizar várias vezes a população”. Conclui exemplificando que “se todos os furtos, todos os adultérios, todos os abortos, todas as defraudações, todas as falsidades, todos os subornos, todas as lesões, todas as ameaças, etc, fossem concretamente criminalizadas, praticamente não haveria habitante que não fosse, por diversas vezes, criminalizado” (ZAFFARONI, 1991, p. 16)

Ou seja, as agências de segurança pública irão operar seletivamente e severamente sobre aqueles sujeitos e territórios que já se encontram etiquetados criminalmente. Trata-se da consumação de um direito penal do autor, que penaliza o indivíduo conforme suas características raciais e culturais, o que restaria, mais uma vez, incompatível com a ordem constitucional, afrontando diversos dispositivos previstos na legislação, tais como os princípios da presunção de inocência, da proporcionalidade, razoabilidade, individualização/humanização e ressocialização das penas, princípio da culpabilidade, subsidiariedade, alteridade, proibição da responsabilidade objetiva em matéria penal, da ofensividade e da isonomia (COPETTI, 2001, p 95).

Conforme Zaffaroni et al (2003), enquanto para alguns autores, o delito constitui uma infração ou lesão jurídica, para outros ele constitui o signo ou sintoma de uma inferioridade moral, biológica ou psicológica. Para uns, seu desvalor esgota-se no próprio ato (lesão); para outros, o ato é apenas uma lente que permite ver alguma coisa daquilo onde verdadeiramente estaria o desvalor e que se encontra em uma característica do próprio autor. Estendendo ao extremo esta segunda opção, chega-se à conclusão de que a essência do delito reside numa característica do autor, que explica, justifica e impõe a pena. O conjunto de teorias que este critério compartilha configura o chamado direito penal do inimigo (ZAFFARONI et al, 2003). Alguns números divulgados na última edição do 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública ilustram manifestações contundentes do direito penal do inimigo enquanto prática cotidiana da segurança pública brasileira:

É impossível não notar o altíssimo índice de mortes causadas pela polícia. Tanto o absurdo número total (3.022) como o aumento impressionante de 2013 para 2014 (37%) são injustificáveis. Para efeitos de comparação, a Comissão Nacional da Verdade divulgou o número de 434 mortos e desaparecidos durante todo o regime militar. A única explicação para a aceitação de uma polícia tão letal é a visão, pelo conjunto da sociedade, de que há vidas descartáveis. (ABRAMOVAY, 2015, p.21).

O número de mortos decorrentes de intervenção policial já é a segunda causa de mortes violentas intencionais e é 46,6% superior ao número de latrocínios. Estamos diante de um “mata-mata” extremamente cruel, que incentiva a ideia de policial vingador, porém não oferece aos quase 700 mil policiais nada além de uma insígnia de herói quando de suas mortes em “combate”, que atingiram o número de 398 em 2014 (LIMA; BUENO, 2015, p.9).

A longa tradição autoritária do Brasil produziu instituições de controle social, como as polícias, que foram e continuam sendo estimuladas a garantir a lei e a ordem a qualquer custo. Ademais, quando estas organizações ainda são estimuladas e legitimadas por uma grande parcela da sociedade que aplaude a implementação de práticas condizentes com o direito penal do inimigo, a letalidade policial se torna ainda mais danosa. Nos dizeres do Souza, “ao invés do recurso à Justiça, nos moldes dos países democráticos, alguns policiais definem a fronteira cotidiana entre o legal e o ilegal. Se o castigo e a punição estiverem direcionados ao controle de “bandidos” a opinião pública glamouriza a barbárie, independentemente de intensidade, culpabilidade, circunstâncias, etc (SOUZA, 2015, p. 76). Para Cano, o Brasil insiste no modelo da guerra como metáfora e como referência para as operações de segurança pública.

Desse modo, o objetivo continua sendo, em muitos casos, o aniquilamento do “inimigo”, frequentemente sem reparar nos custos sociais. O problema de segurança pública aparece às vezes como uma questão de calibre, como um nó que será desatado quando o poder de fogo das polícias supere o do inimigo. Em consequência, a segurança pública se apresenta fortemente militarizada em suas estruturas, doutrinas, formação, estratégia e táticas. As operações de segurança pública em áreas pobres se assemelham a operações de guerra em território inimigo: ocupação, blitz etc (2006, p. 141).

Nesta perspectiva, pesquisa Datafolha-FBSP tornou público que 50% dos residentes nas grandes cidades brasileiras concordam com a frase “Bandido bom é Bandido Morto”. Ou seja, um número considerável da população brasileira, legitima uma atuação reativa e ilegal do Estado como estratégia de prover segurança, materializando em números o medo e o nível de reatividade de parte considerável da sociedade brasileira.

Além da letalidade, os moradores de aglomerados de maior vulnerabilidade social e criminal ainda convivem com práticas usuais do período da ditadura militar, tais como torturas, invasão de domicílios sem ordem judicial, agressões entre outras violações de direitos. Claro que não são todos, mas, as sucessivas publicidades de fatos violentos deixam transparecer que são muitos os policiais que julgam e executam sumariamente e ao arrepio da lei.

Segundo a organização internacional de direitos humanos *Human Rights Watch*, as polícias dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo mataram juntas um total de mais de onze mil pessoas entre 2003 e 2010. Em quase todos esses anos, a polícia relatou que as mortes teriam sido atos de legítima defesa em tiroteios com supostos criminosos. Em São Paulo, esses casos eram designados por “resistência seguida de morte”, e no Rio de Janeiro conhecidos como “autos de resistência”. No entanto, uma análise mais detalhada dos autos, das declarações de autoridades e dados estatísticos sugere de forma contundente que uma parte significativa desses casos, de fato, são execuções extrajudiciais (HUMAN RIGHTS WATCH, 2011, apud, SOUZA, 2015, p. 75)

Outro reflexo direto da política de segurança pautada em bases punitivistas, que respondem a demandas de um estado de direito penal máximo, é o sistema prisional. Nas últimas décadas, constatamos uma expansão expressiva da política de encarceramento no Brasil, em 20 anos, alcançamos um incremento de 450%.

O Brasil já disputa com a Rússia a terceira posição no ranking dos países de maior população prisional do mundo. Já são mais de 600 mil pessoas aprisionadas fruto dessa política de respostas imediatistas pautada no encarceramento em massa e na seletividade penal. Todavia, enquanto no período de 2008 a 2014 os Estados Unidos (- 8%), a China (- 9%) e Rússia (- 24%) têm suas taxas de aprisionamento em processo de redução, a do Brasil (+ 33%) percorre caminho inverso. (Levantamento DEPEN. p.14)

Dados mais recentes de levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, divulgado em junho de 2014, apontam que o Brasil tem 373.991 pessoas com mandado de prisão em aberto, número maior que a quantidade de vagas existentes em todos os presídios do país, onde à época constavam 357.219 lugares. Em junho de 2014, havia 567 mil pessoas cumprindo penas em presídios, com um déficit de 210 mil vagas. Além disso, tinha 148 mil pessoas em prisão domiciliar. Souza chama a atenção para o seguinte fato, caso os foragidos fossem presos pelas polícias nos Estados, o total de presos ultrapassaria um milhão de pessoas. O déficit de vagas considerado pelo CNJ, somando essa hipótese, chegaria a 732 mil vagas. (SOUZA, 2015, p. 79)

Não obstante o aumento acelerado do número de presos, as taxas de crimes violentos continuam elevadíssimas. O incremento do sistema prisional não tem contribuído para o declínio das taxas criminais. Segundo Sá (1996), pelo contrário, seu efeito é justamente tornar a criminalidade um problema crônico, gerando ônus social de todas as ordens e em ritmo crescente, como uma bola de neve. Por sua vez, Souza considera que o aprisionamento provoca apenas um arrefecimento temporário incapaz de atingir as causas primárias do problema (SOUZA, 2015).

Portanto, no sentido oposto de seu reconhecimento como um direito social e fundamental, o paradigma da Segurança Pública, na prática, vivencia uma tendência de endurecimento dos mecanismos de controle penal, marcado por concepções autoritárias, punitivistas, discriminatórias e seletivas, tornando a segurança um poderoso instrumento de segregação socioespacial de imensas camadas sociais, de forma a aumentar o poder punitivo do Estado. O que ainda se observa é a predominância, tanto da tradicional lógica de que a política de segurança é “coisa de polícia”, como de uma orientação punitiva, frequentemente acompanhada de abuso de autoridade e não de proteção à parcela da população mais vulnerável às situações de risco social.

Para ultrapassar esse modelo repressivo e autoritário, inerente ao paradigma da Segurança Nacional, porém que se aprofundou mesmo diante de um paradigma de Segurança Pública, é necessário, em nível ideológico e simbólico, ultrapassar e redefinir os conceitos fundamentais e o senso comum que lhe dão sustentação: criminalidade (identificada com criminalidade de rua e da pobreza), violência (identificada com esta criminalidade) e segurança pública (identificada com segurança contra esta criminalidade) (ANDRADE, 2003). Isto porque, a manutenção desse tripé significativo alimenta uma “luta” seletiva, estigmatizante e genocida contra a pobreza, notadamente contra a adolescência e a juventude pobre e negra das periferias brasileiras, configurando o controle penal como violência institucional.

Ademais, para mudar um paradigma e cultura em segurança pública não basta substituir internamente políticas de segurança, é preciso ultrapassar, conceitual e ideologicamente, as concepções vigentes, repressiva e policialesca, de segurança pública. O princípio vertebral que deve sustentar todos os demais deve ser o princípio da proteção integral de direitos humanos, erigido como objeto e limite do poder de punir e no qual o direito à segurança (sobretudo a segurança da pessoa, da vida e

dos corpos, antes que dos bens) seja um deles, libertando-se do paradigma da segurança “contra” a criminalidade.

Necessária, portanto, se faz a passagem do paradigma repressivo de luta contra a criminalidade para uma cultura positiva e construtora de uma nova concepção de segurança e controle democrático dos problemas e conflitos sociais. Igualmente urgente se faz a passagem de um modelo de Segurança Pública focado na ordem e em nome da ordem, violando seletivamente direitos da pessoa, para um modelo de segurança pública focado no sujeito, uma Segurança Cidadã, tal qual passaremos a discorrer na próxima seção.

2.3 O Paradigma da Segurança Cidadã

Como vimos, o paradigma da Segurança Pública, em que pese integrar o escopo de uma Constituição Federal Cidadã, não foi suficiente para promover as mudanças necessárias a fim de compatibilizar a segurança pública aos princípios democráticos e republicanos agasalhados no texto constitucional. O cenário atual mostra o fracasso das políticas de segurança pública pautadas exclusivamente no controle penal do crime, que, em geral, são autoritárias, reativas, militarizadas e excessivamente repressivas. Embora muitas deficiências sejam apontadas exaustivamente acerca da inefetividade do modelo tradicional de segurança pública, ainda assim, muitos atores ligados ao paradigma punitivista defendem não somente sua permanência, mas o aprofundamento das práticas repressivas, cujo defeito, acreditam estar na sua timidez e insuficiência. Todavia, o fato é que o fracasso do modelo tradicional, a despeito das resistências e continuidades, abriu espaço para propostas inovadoras. Novas vozes se levantam pedindo mudança completa do paradigma da segurança pública.

Diante da atual conjuntura de crise e insegurança, a ideia de uma segurança pública mais democrática, com maior atenção à prevenção, com um olhar mais sistêmico para a identificação de fatores de risco e vulnerabilidades sociais, a inclusão de novos atores para além das tradicionais instituições policiais, a noção de polícia comunitária ou, simplesmente, de uma polícia capaz de conciliar eficiência com a proteção dos direitos de cidadania, surgem como sintomas de um novo paradigma

que busca ocupar espaço e trazer novas possibilidades e funcionalidades para a segurança pública, a saber: a Segurança Cidadã.

A primeira mudança radical do paradigma da Segurança Cidadã para os antecessores diz respeito a uma grande mudança conceitual, que já busca marcar uma ruptura radical. Na perspectiva da Segurança Cidadã, o foco é o cidadão e, nesse sentido, a violência é percebida como fator que ameaça o gozo pleno de sua cidadania. Em outras palavras, permanece a proteção à vida e à propriedade já presentes no paradigma de Segurança Pública, mas, um outro patamar surge rumo à proteção plena da cidadania.

Nesse sentido, segundo Mesquita Neto (2006), a opção pela expressão “segurança cidadã” deve-se justamente pela necessidade de se delinear uma transição, até então não realizada, do período de regimes autoritários, no qual os assuntos de segurança pública foram confundidos e tratados como assuntos de “segurança interna” e de “segurança nacional”, com uma implicação clara em associar estes assuntos apenas ou prioritariamente às forças policiais, deixando em segundo plano, do ponto de vista do desenvolvimento de políticas de segurança pública, não apenas todas as outras organizações do sistema de justiça criminal, mas, principalmente, as organizações da sociedade civil.

Nesta perspectiva, a expressão “segurança cidadã” ganhou força, portanto, para marcar a diferença entre as políticas de segurança pública desenvolvidas durante os regimes autoritários e as políticas de segurança pública depois da transição para a democracia. Para Mesquita Neto (2006), é como se a expressão “cidadã” viesse qualificar ou adjetivar a expressão “segurança pública”, marcando a sua natureza democrática. Ademais, o que diferencia os dois tipos de política não é apenas o fato de que os governantes responsáveis por políticas democráticas são escolhidos através de processos eleitorais, mas principalmente pelo fato das políticas democráticas serem caracterizadas pela transparência, participação social, subordinação à lei e respeito aos direitos humanos.

Utilizar a expressão “segurança cidadã”, ao invés de “segurança pública cidadã”, além de facilitar o discurso, tem a implicação clara de reafirmar a importância do respeito às regras da democracia e do estado de direito, assim como das organizações do sistema de justiça criminal e da sociedade civil, no desenvolvimento de políticas de segurança pública em regimes democráticos (MESQUITA NETO, 2006, p.6).

Para além do foco sobre o cidadão, o seu conceito ainda apresenta inovação no que tange à compreensão acerca da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, a forma de abordagem da violência ganha novo fôlego dado à importância da prevenção que, ao lado das iniciativas de controle, compõem uma estratégia múltipla de abordagem. A perspectiva de Segurança Cidadã defende uma abordagem multidisciplinar visando fazer frente à natureza multicausal da violência, na qual políticas públicas multisetoriais são implementadas de forma integrada, com foco na prevenção à violência.

Nesse sentido, uma política pública de Segurança Cidadã deve contar não apenas com a atuação das forças policiais, mas é reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, etc. No entanto, importante ressaltar que as políticas setoriais no âmbito de políticas de segurança cidadã devem possuir um diferencial: serem elaboradas e implementadas com foco na prevenção à violência. Ou seja, uma política de educação que faz parte de uma estratégia de Segurança Cidadã deverá ter como público alvo, por exemplo, jovens em situação de risco criminal, especialmente, aqueles residentes em comunidades vulneráveis, que já apresentam defasagem de aprendizado, situações de evasão escolar, bem como a vivência de processos de criminalização.

Como se vê, são perspectivas de atuação bem distintas daquelas que marcam os paradigmas da Segurança Nacional e Segurança Pública. Conforme já demonstrado, na área da segurança as mudanças paradigmáticas enfrentam intensas resistências, em especial, no âmbito interno no qual os interesses corporativos e a cultura autoritária já se encontram enraizados. Neste ponto, importante salientar acerca do relevante papel de organizações e agências internacionais (Organização das Nações Unidas, agências de cooperação internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outras), enquanto atores externos e empreendedores deste novo paradigma. Tais agências tem exercido papéis primordiais para os processos de inserção, indução e impulsão da Segurança Cidadã na agenda política, não somente no contexto brasileiro, mas para sua implementação em muitos países, de forma mais substantiva, na América Latina. Tais organizações trazem relevantes delineamentos e perspectivas de desenvolvimento para políticas de segurança pública orientadas pela Segurança Cidadã.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), agência da Organização das Nações Unidas (ONU), voltada para a melhoria nos níveis de desenvolvimento humano das nações (PNUD, 2014), a segurança cidadã consiste na proteção do núcleo básico de direitos do cidadão, o que inclui o direito à vida, o respeito à integridade física e material da pessoa e seu direito de ter uma vida digna (Informe Caribe PNUD 2013, p. 7; Informe Centroamérica PNUD 2010b, p. 31 apud PNUD, 2013, p. 5). Conforme a agência, a segurança cidadã deve resultar, além da redução dos índices de criminalidade, de uma política de estratégia integral, que busque melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, com ações comunitárias para prevenção dos delitos, uma educação baseada em valores de convivência pacífica, que busque a coesão social, dentre outros. (PNUD, 2013, p. 6).

Nessa perspectiva, o Estado pode atuar em prol da segurança cidadã por meio do fomento à integração entre os entes governamentais, bem como entre os diferentes setores de governo, que prestariam serviços ao cidadão, cada um em seu âmbito de atuação, porém com o objetivo final comum, de modo a pugnar por intervenções e estratégias de atendimento integral. Em consonância com tais pressupostos, o PNUD aponta cinco categorias principais de intervenção:

- (i) As dirigidas ao cumprimento voluntário de normas; (ii) As que buscam a inclusão social e a diminuição de fatores de risco (álcool, drogas, armas, etc) ; (iii) As que têm como propósito a melhoria dos contextos urbanos associados ao medo e ao perigo real (recuperação de espaços públicos); (iv) As que facilitam o acesso dos cidadãos a mecanismos institucionais e/ou alternativos de resolução de conflitos; e (v) As que possuem foco na construção de capacidades institucionais, melhoria da eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais e da confiança dos cidadãos em tais instituições (PNUD, 2005, p.09).

Outra pauta sustentada pelo PNUD (2013) se refere à cidadania ativa, haja vista destacar a importância da participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada para acompanhar as ações do Estado, bem como para traçar políticas com base nas demandas e necessidades das comunidades. Essa participação busca contribuir para que os cidadãos tenham acesso aos mecanismos que protegem contra a criminalidade e a violência. Ademais, chama a atenção para a necessidade de buscar a participação dos atores locais, sejam eles pertencentes às instituições

públicas ou privadas, bem como a população em si, em prol da potencialização de ações sociais que favoreçam a redução da criminalidade (MIRANDA, 2015, p. 13).

Outro importante ator é a Organização dos Estados Americanos (OEA), um organismo regional considerado como o principal fórum político, jurídico e social do continente americano (OEA, 2014b), criado com vistas a alcançar em seus Estados-Membros, dentre eles o Brasil, “uma ordem de paz e justiça, para promover solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência” (art. I, CARTA DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1990). A OEA atua especialmente por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que é seu órgão autônomo competente pela proteção e promoção dos direitos humanos no continente americano (OEA, 2014a). Em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OACNUDH), o CIDH publicou, em 2009, Relatório sobre a Segurança Cidadã e Direitos Humanos que trouxe importantes contribuições para o desenvolvimento da segurança cidadã nos países do continente americano.

Em sintonia com o entendimento já apresentado por Mesquita Neto (2006), o Relatório sobre a Segurança Cidadã e Direitos Humanos (CIDH, 2009) também destaca que o conceito de “segurança cidadã” surgiu na América Latina no contexto de transição dos regimes autoritários para os regimes democráticos nos países em que há uma mudança nos moldes de segurança promovida pelos governos. Ele se refere à proteção de pessoas e grupos sociais, tanto nas áreas urbanas quanto rurais, e “deriva pacificamente de um enfoque na construção de maiores níveis de cidadania democrática, tendo a pessoa humana como objetivo central das políticas, de maneira diversa da visão de segurança do Estado ou de determinada ordem pública” (CIDH, 2009, p. 8).

Segundo Miranda (2015, p. 14) as considerações sobre “segurança cidadã” da CIDH (2009) se aproximam daquela discutida pelo PNUD (2013), que considera essencial a existência de convivência democrática e cidadania ativa para a concretização da segurança cidadã. Ambos também concordam com a necessidade de uma abordagem integral frente ao tema, o que resultaria, segundo CIDH, em ações de prevenção e controle de diferentes naturezas, sempre contando com a participação do Estado e da sociedade civil. Para a CIDH a segurança envolve tanto a luta contra

a criminalidade, quanto à “criação de um ambiente propício e adequado para a convivência pacífica entre as pessoas” (CIDH, 2009, p. 7-8).

Dessa maneira, o conceito de segurança deve colocar maior ênfase no desenvolvimento de trabalhos de prevenção e controle dos fatores que geram violência e insegurança, ao invés de tarefas meramente repressivas ou reativas perante fatos consumados (CIDH, 2009, p. 7). Ademais, problemas no âmbito da segurança cidadã relacionar-se-iam ao não cumprimento do papel do Estado, prejudicando a relação entre os governantes e governados, competindo ao mesmo prevenir e controlar condutas violentas ou delitivas que afetem os direitos dos cidadãos (CIDH, 2009, p. 7-8).

Ainda em relação a OEA, é pertinente citar a realização, em 2011, de sua 41ª Assembleia Geral, que resultou na elaboração e aprovação da Declaração de São Salvador sobre a Segurança Cidadã nas Américas. Trata-se de uma Declaração importante para a sistematização dos pontos centrais a serem observados nas políticas orientadas pela Segurança Cidadã, entre os quais se destacam:

1. Que é sua prioridade continuar orientando seus esforços, ações e vontade política para fortalecer a segurança cidadã, como um âmbito da segurança pública, em seus países;
2. A obrigação dos Estados de desenvolver e implementar políticas públicas em matéria de segurança pública no âmbito de uma ordem democrática, do império do Estado de Direito e do respeito aos direitos humanos com vistas a proporcionar segurança e fortalecer a convivência pacífica de suas comunidades.
3. Que as políticas de segurança pública devem promover medidas destinadas ao tratamento das causas que geram a criminalidade, a violência e a insegurança;
4. Que o indivíduo é o centro da segurança cidadã, entendida no âmbito da segurança pública e, portanto, deve ser parte integrante da definição e implementação de alternativas para a construção de comunidades e sociedades mais seguras, sustentáveis e coerentes com as suas aspirações democráticas e de desenvolvimento socioeconômico e cultural;
5. Que as políticas públicas de segurança requerem a participação e cooperação de múltiplos atores, como o indivíduo, os governos em todos os níveis, a sociedade civil, as comunidades, os meios de comunicação, os setores privado e acadêmico, a fim de fortalecer a promoção de uma cultura de paz e não violência e responder, de maneira eficaz e participativa, às necessidades da sociedade em seu conjunto (MIRANDA, 2016, p. 15).

Em suma, tal Declaração é precedida do reconhecimento por parte dos Estados Membros da OEA de que as condições de segurança pública melhoram diante do respeito aos direitos humanos, das liberdades fundamentais, da promoção de educação, cultura, saúde e desenvolvimento econômico e social. Ademais, também se reconhece a necessidade de fomento e fortalecimento de políticas de longo prazo, integrais, que garantam a proteção e promoção dos direitos humanos, com ênfase no enfrentamento das causas da criminalidade, bem como se destaca a importância de proporcionar aos jovens oportunidades e acesso à educação, capacitação, emprego, cultura, esportes e atividades recreativas com objetivo de prevenir à violência (OEA, 2011, apud MIRANDA, 2015, p. 15).

Por sua vez, o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) também possui suas motivações para fomentar a promoção de políticas de segurança balizadas pelo paradigma da Segurança Cidadã, em especial, a partir do entendimento de que “a delinquência e a violência afetam negativamente o desenvolvimento social, econômico e político na sociedade” (BID, 2014b). Com o intuito de apoiar intervenções para o desenvolvimento, o Banco promove desde assistência e auxílio na elaboração de projetos até financiamento para diferentes esferas governamentais, setor privado e organizações não governamentais (BID, 2014).

Segundo o BID, abordagens de segurança cidadã possuem estratégias integradas, devendo suas abordagens enfatizar o fortalecimento da governança democrática, em oposição às intervenções de caráter coercitivo do Estado. Para o Banco, uma abordagem de redução de crimes e violência ancorada no conceito de segurança cidadã requer ações colaborativas e coordenadas, baseando-se em diversos campos e disciplinas, podendo ser realizadas a nível nacional, regional e municipal. As intervenções eficazes no alcance da segurança cidadã devem possuir abordagens abrangentes, não se restringindo a perspectiva de aplicação da lei, como elas teriam sido tratadas historicamente (BID, 2012, p.5-7).

Para tanto, o BID destaca a importância da definição de responsabilidades e dos mecanismos de coordenação entre governos centrais e locais como fundamentais para o sucesso das intervenções. Salaria que os governos locais teriam papel de destaque na prevenção ao crime e à violência, uma vez que conhecem melhor a realidade local, podendo desenvolver e adaptar intervenções de acordo com os

diferentes contextos em que a criminalidade e a violência se inserem. Portanto, em seu entendimento, a descentralização, transmissão do governo central para os locais, do planejamento e implementação de políticas públicas para segurança cidadã seria, nesse sentido, positiva para o alcance de resultados.

Ou seja, em contraste com o paradigma anterior, na perspectiva da Segurança Cidadã, além do papel de grande importância das instituições policiais, é conferido também espaço de atuação ao município, principalmente na gestão local das políticas setoriais voltadas à prevenção à violência.

Todavia, ao mesmo tempo que reconhece o papel estratégico do poder local, também alerta para o risco inerente à baixa capacidade de atuação de tais governos, que muitas vezes não possuem corpo técnico com profissionais suficientemente qualificados e com a necessária capacidade de gestão, planejamento e implementação de políticas, além da fraca articulação entre eles e os governos centrais, que pode prejudicar a eficácia das políticas (BID, 2012).

Em suma, para o BID, o ponto central consiste na implementação de abordagens multisetoriais, com a perspectiva de atuação integrada entre diversas agências em prol da Segurança Cidadã, de forma a permitir encontrar lacunas, evitar a sobreposição de serviços, implantar serviços para facilitar a comunicação e coordenação entre agências, bem como possibilitar a troca de informações entre governos centrais e municípios necessárias para as intervenções condizentes com as necessidades locais (BID, 2012, p. 35).

No intuito de sintetizar as diversas interpretações sobre Segurança Cidadã apresentadas, pertinente trazer a análise feita por MIRANDA (2015, p.18) que defendeu serem complementares as ideias das organizações internacionais. De acordo com o PNUD (2005; 2013), a OEA (2011), a CIDH (2009) e o BID (2012; 2014 a e b), a segurança cidadã busca diferenciar o modelo de atuação dos governos democráticos com os autoritários anteriores. O conceito de segurança cidadã remete à proteção dos direitos das pessoas e dos grupos sociais, por meio de modelos democráticos de prevenção e repressão à criminalidade e violência. O PNUD (2013) destaca a necessidade de existência de instituições democráticas para o alcance de segurança cidadã, que devem buscar não somente a redução da criminalidade, mas a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. A participação dos cidadãos é

considerada imprescindível para que o Estado tenha conhecimento das demandas sociais, para garantir o acompanhamento das ações públicas e para facilitar o acesso aos mecanismos de proteção dos indivíduos. Por sua vez, a CIDH (2009) destaca que a segurança cidadã origina-se da busca pela construção de maiores níveis de cidadania, com foco no indivíduo. Para tanto, seria necessária uma abordagem integral por parte do Estado, que contemple não somente a repressão, mas também a prevenção de delitos e violência. Conforme documento da OEA (2011), os seus Estados Membros, incluindo o Brasil, confirmam a importância da participação e cooperação de múltiplos atores, como o indivíduo, os governos em todos os níveis, a sociedade civil, as comunidades, dentre outros, para promoção da segurança cidadã, aspectos estes também defendidos e referendados pelo BID.

Importante abrir um destaque final também para a preocupação em relação a melhoria da eficácia e da legitimidade da atuação policial, especialmente, em territórios de maior vulnerabilidade social. Neste contexto, a perspectiva do papel preventivo da atuação policial, bem como da filosofia de policiamento comunitário ganham visibilidade. A prevenção policial tem por objetivo implantar efetivo nas ruas, especialmente nos lugares mais vulneráveis, para dissuadir possíveis atos delituosos, razão pela qual muitos a consideram uma forma de prevenção situacional.

Faz-se efetiva por meio de vigilância e patrulhamento, a pé ou motorizado, e da resposta aos chamados de intervenção do público. Diferentemente da prevenção policial tradicional, o policiamento comunitário não se propõe somente a prevenir atos delituosos, mas contribuir para a melhora da qualidade de vida dos cidadãos e favorecer maior coesão e solidariedade social (RICO; CHINCHILLA, 2006 apud, RATTON et al., 2012, p.28).

A missão das polícias no estado democrático de direito deve ser inteiramente diferente daquela que cabe ao Exército e que vem sendo exercida autoritariamente sobre a justificativa de “combater bandidos”. Diante do paradigma da Segurança Cidadã, salienta-se que o dever das polícias é prover segurança aos cidadãos, garantindo o cumprimento da lei, ou seja, protegendo seus direitos e liberdades contra eventuais transgressões que os violem. De acordo com os novos propósitos, são valorizados, sobretudo, as atribuições preventivas e ressaltados determinados atributos: descentralização; valorização do trabalho na ponta; flexibilidade no processo decisório nos limites da legalidade, do respeito aos direitos humanos e dos

princípios internacionalmente concertados que regem o uso comedido da força; plasticidade adaptativa às especificidades locais; capacidade de interlocução, liderança, mediação e diagnóstico; liberdade para adoção de iniciativas que mobilizem outros segmentos da corporação e intervenções governamentais intersetoriais (SOARES, 2012, p. 43).

Idealmente, o(a) policial na esquina é um(a) micro gestor(a) da segurança em escala territorial limitada com amplo acesso à comunicação intra e extrainstitucional, de corte horizontal e transversal (SOARES, 2012).

É recomendado que o policial conheça o cotidiano da comunidade em que atua e tenha alguma autonomia para tomar iniciativas nas atividades de segurança local. Ademais, essa interação com a comunidade permite que o policial conheça as lideranças locais e levante informações fundamentais para o seu trabalho. A ênfase é deslocada para os serviços não emergenciais e conflitos interpessoais, haja vista que no policiamento comunitário as atividades devem ser orientadas, prioritariamente, para a prevenção do crime e resolução de conflitos na sua origem, tendo como base a comunidade. O que, conseqüentemente, pode contribuir para a redução das demandas da polícia por atendimentos emergenciais.

Ou seja, percebe-se um esforço para a difusão da filosofia de policiamento comunitário, pretendendo prevenir a violência letal por meio da disseminação, dentre os profissionais de segurança pública, da metodologia de atuação comunitária com foco na intervenção em conflitos interpessoais. No longo prazo, espera-se que a disseminação dessa filosofia de policiamento contribua para a melhoria do relacionamento entre a polícia e a sociedade, possibilitando o estabelecimento da relação de proximidade e de confiança recíproca do público atendido com a polícia, bem como de um melhor desempenho dos agentes de segurança pública na contenção da violência urbana.

Portanto, finalmente, por meio do paradigma da Segurança Cidadã busca-se, de fato, introduzir inovações no campo da segurança, que, no caso brasileiro, não foram possíveis serem implementadas no bojo das transformações empreendidas no processo de democratização. Para aproximar a política de segurança pública de características e práticas compatíveis com um Estado, que se pretende democrático

e de direito, fez-se necessário o revestimento de um novo rótulo (Segurança Cidadã), ou melhor, foi acrescentada mais uma camada sobre o conceito de segurança pública no intuito de acentuar suas perspectivas de preservação e promoção da cidadania, bem como abrir espaço para o desenvolvimento de novos conceitos, tais como governança democrática, fatores de risco, participação social, fortalecimento do tecido e do capital social preexistente nas comunidades, desenvolvimento de redes de proteção social, resolução pacífica de conflitos, policiamento comunitário entre outros, em contraposição e superação aos tradicionais conceitos que colonizam a linguagem da segurança pública, a saber, combate à criminalidade, guerra às drogas e, em especial, as leituras maniqueístas do bem contra o mal, ou melhor, dos “cidadãos de bem” (ou bens) versus os “bandidos”.

A agenda da segurança cidadã seria definida pela “construção de formas alternativas de contenção da violência e criminalidade, compatíveis com o Estado Democrático de Direito e com a afirmação dos valores republicanos (SOUZA, 2011, p. 116).

Assim, a partir do paradigma da Segurança Cidadã, almeja-se desenvolver políticas acentuadas pelo caráter preventivo do delito e da violência, buscando atuar frente suas causas e fatores de risco incidentes em comunidades e públicos mais vulneráveis ao envolvimento em dinâmicas criminais. O objetivo central deixar de ser eliminar o inimigo. Não se exclui a perspectiva da repressão, mas essa passa a ser necessariamente equilibrada com o viés da prevenção. A meta principal se volta para a ampliação dos direitos de cidadania, buscando superar o velho paradigma segundo o qual segurança pública é “coisa de polícia”. Tudo isso aponta para a ampliação de possíveis caminhos para os governos visando a implementação de políticas públicas em prol da segurança cidadã, tanto no que tange à prevenção social à criminalidade, quanto à conformação e controle das práticas de repressão.

2.4 A Segurança Cidadã no Brasil

No Brasil, ainda que com notório destaque para o aprofundamento de políticas enviesadas pelo punitivismo e seus mais diversos desdobramentos repressivos, foi possível implementar tentativas de aproximação da política de segurança pública junto

ao conceito de Segurança Cidadã. Sucintamente, cabe citar alguns esforços mais substantivos empreendidos diante de uma estrutura social historicamente adversa.

Diferentemente do que ocorreu na América Latina, em que o termo Segurança Cidadã ganhou força após a transição para o regime democrático, no Brasil prevaleceram os esforços de exclusão da sociedade das discussões em torno da política de segurança. Isto porque, historicamente, as camadas populares e os grupos minoritários nunca foram considerados atores relevantes, sendo sua participação política encarada até mesmo como um risco para a ordem pública. Fato marcante da trajetória brasileira é a associação da política de segurança aos interesses locais e privados. Desde o início do século XIX, a Guarda Nacional era financiada pelos coronéis, proprietários rurais ou comerciantes, por exemplo. Segundo Zaluar (2007, p. 36), os senhores de engenho detinham poderio pessoal e a violência marcava as suas relações. Os tribunais e seus juízes não tinham autonomia e suas decisões em geral beneficiavam os detentores de poder local, o que remete à história de impunidade no país.

Após o advento do federalismo, quando da Primeira República, o coronelismo e o clientelismo marcaram as relações de poder do Estado, uma vez que os governantes careciam do apoio dos coronéis para se elegerem. Assim, em contrapartida, tinham seus interesses priorizados em detrimento da grande maioria dos cidadãos. Neste contexto, as polícias militares estaduais teriam funcionado como corporações de segurança interna. De tudo isso decorre a dificuldade de inserir uma agenda nacional de segurança pública, bem como inserir essa política na agenda do desenvolvimento social no país (SOUZA, 2010). Não sem motivos, conforme já demonstrado nas seções anteriores, tanto no decorrer da vigência do paradigma da Segurança Nacional, como no processo de transição democrática, onde vigorou o paradigma da Segurança Pública, praticamente, não houve avanços em termos democráticos no campo da segurança pública brasileira.

Os primeiros sinais de mudanças surgem a partir de meados da década de 90. Somente a partir do primeiro mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998) inaugura-se a tentativa de institucionalização de uma nova concepção de segurança pública por meio da criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, que inovava ao incentivar e apoiar programas de prevenção à violência. A criação do Programa teria sido incentivada após a Conferência Mundial

de Direitos Humanos realizada em Viena no ano de 1993 e, para realizá-la, teria sido necessária a mobilização e consultas a organizações não-governamentais, movimentos sociais, profissionais da área, bem como à academia (SOUZA, 2014, p. 40). Ou seja, neste momento, atores externos às agências tradicionais de segurança já se faziam presentes como importantes agentes promotores de mudanças. No primeiro governo de FHC também foi criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos - SNDH e a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP.

Já no ano 2000, em meio à crise da segurança pública no país, o governo de FHC lançou o Plano Nacional de Segurança Pública. Críticos afirmam que o Plano reclassificou iniciativas que já vinham sendo planejadas, apenas relacionando-as à política de segurança pública. Seja como for, com o Plano, o governo federal passa a atuar enquanto financiador de projetos em nível estadual e federal por meio da criação do Fundo Nacional de Segurança Pública. Uma de suas ações integrantes era o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana que pretendia coordenar e otimizar a atuação de diversos setores governamentais com vistas ao fomento de estratégias preventivas (CANO, 2006).

Dentre as ações propostas no Plano, destaca-se a busca por apoiar e incentivar a criação de guardas municipais; incentivo às estratégias comunitárias, incluindo o incentivo à promoção de debates entre polícias, lideranças e movimentos comunitários, principalmente em periferias e favelas dos grandes centros urbanos; apoio à criação de “centros integrados de cidadania” em “áreas críticas” (BRASIL, 2000, p. 26), onde atuariam o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e polícias, além de outros serviços públicos voltados aos atendimentos das demandas dos cidadãos; (BRASIL, 2000). Foi justamente esse Plano o responsável pelo financiamento de programas de enfrentamento à violência em áreas vulneráveis, dentre eles, o programa Fica Vivo! em Belo Horizonte (SOUZA, Letícia, 2011). Porém, o Plano foi abandonado dois anos depois de ser lançado.

Neste segundo mandato de FHC novos atores foram se articulando e assumindo papéis de maior participação no campo da segurança pública, a academia e a sociedade civil também teriam conquistado mais voz por meio dos movimentos de direitos humanos. Desse modo, crenças voltadas para promoção, garantia e efetividade dos direitos humanos e de cidadania foram incluídas na agenda pública (SOUZA, 2014, p. 196). No entanto, é importante lembrar novamente que

determinadas características paradigmáticas ganham tanta força, como é o caso da Segurança Nacional, que acabam influenciando a direção, bem como limitando o desenvolvimento de novos paradigmas. Nesse sentido, entrar na agenda pública não significava necessariamente consolidar-se em torno de resultados práticos.

De forma mais robusta que o antecessor, no governo Lula, iniciado em 2003, teria prevalecido a crença de que a segurança é política fundamental para garantia dos direitos dos cidadãos e da efetividade democrática. Inicialmente, foi anunciado um Pacto pela Paz na busca por consolidar um Sistema Único de Segurança Pública, bem como introduzido um novo Plano Nacional de Segurança Pública. As duas principais propostas deste Plano seriam a criação de Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública nos Estados, enquanto mecanismo de gestão de ações e projetos preventivos, além da reforma das polícias por meio de mecanismos de governança, visando a atuação conjunta e cooperativa, o que não significava a unificação delas. Pela primeira vez no Brasil, vem à tona a noção de segurança cidadã, representando um novo paradigma para a política de segurança, relacionado aos valores democráticos. Todavia, como o Plano propunha reformas significativas na segurança pública (como a desconstitucionalização da segurança pública e a possibilidade de cada Estado formatar seu modelo de polícia), o que seria fonte de desgaste político ao governo, o Secretário Nacional, à época, Luiz Eduardo Soares, enfrentou muita resistência de vários segmentos de governo contrários às mudanças estruturais na segurança pública e, principalmente, das próprias instituições policiais. Ao que tudo indica, temendo uma desestabilização da governança em relação às polícias e às lideranças políticas, Lula acaba demitindo Soares em outubro de 2003 (SOUZA, 2015, p, 189).

Conforme destacado por Rolim (2007, p. 36 apud SOUZA, 2015, p. 189), empreender mudanças nas estruturas de policiamento pressupõe enfrentar muitas resistências, tanto da burocracia instalada nos órgãos governamentais, como de grupos de pressão contrários às mudanças pretendidas, ademais:

[...] mudanças nas estruturas de policiamento, nos procedimentos e rotinas policiais são, via de regra, mal recebidas pelas instituições e vistas como ameaças a um equilíbrio que se pretende manter. Mudanças aceitáveis para essa tradição são apenas aquelas que permitam aos policiais espaços ainda maiores de autonomia, somados à autorização para ações hoje limitadas ou não admitidas pelo ordenamento jurídico.

Desta forma, aliado a uma série de cortes orçamentários, o Plano foi sendo deixado de lado até se restringir a um conjunto de ações da Polícia Federal, que marcou fortemente esse período do governo Lula (CANO, 2006) (SOUZA, Letícia, 2011, p. 168). Para Sá e Silva, é possível reconhecer avanços residuais conquistados neste período, em especial, no tocante à gestão do conhecimento e na articulação entre repressão e prevenção devido à celebração de convênios com diversos municípios, além das parcerias com as universidades, uma vez que foram destinados recursos para pesquisas (SILVA; DEBONI, 2012, p. 19).

Em 2007, com a entrada do Ministro Tarso Genro, a perspectiva da Segurança Cidadã foi impulsionada a partir do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). O PRONASCI teria como objetivo efetivar as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública, que propunha o trabalho cooperativo das polícias, com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo, além de “articular ações de segurança e políticas sociais com proteção e respeito aos direitos humanos no âmbito federal, estadual e municipal” (BATTIBUGLI, 2012, p. 53) (SILVA; DEBONI, 2012, p. 18).

O foco do PRONASCI seria a promoção dos direitos humanos a partir do conceito de segurança cidadã e a superação do paradigma de segurança enquanto “coisa de polícia”. Para tanto, o plano seria executado por meio da articulação e cooperação voluntária dos órgãos federais com os demais entes federativos, além da participação da comunidade e da mobilização social, com vistas à prevenção, controle e repressão da criminalidade (BATTIBUGLI, 2012) (BRASIL, 2007). Seu escopo de atuação seria “focado nas raízes socioculturais da criminalidade, articulando ações de segurança pública e políticas sociais” (BRASIL, 2007, art. 1º e 2º).

Com o PRONASCI algumas práticas de gestão de políticas públicas mais próximas das políticas sociais passam a se aproximar da área da segurança, ganhando destaque a busca pelo envolvimento das redes sociais e comunitárias e a gestão descentralizada e participativa, inclusive buscando-se promover a participação da sociedade civil. Ademais, o Plano promoveria ações focalizadas, contemplando foco etário, social e territorial, em áreas com altos índices de crimes violentos, especialmente, homicídios. Seu público-alvo seria, além dos profissionais de segurança pública, jovens entre 15 e 24 anos de idade em situação de vulnerabilidade social. Houve também o investimento em programas de valorização do profissional de

segurança pública, por meio da oferta de bolsas de estudo, auxílio para moradia, dentre outros (BATTIBUGLI, 2012) (BRASIL, 2007) (SOUZA, 2014).

Em consonância com as concepções das agências internacionais, no âmbito do PRONASCI, o papel dos municípios é ainda mais revigorado. De acordo com Souza (2014, p. 205), o governo Lula priorizou os programas de segurança voltados diretamente para os municípios, bem como a lógica de atuação integral frente às regiões metropolitanas com maior concentração de crimes violentos. A criação e o fomento de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal composto por representantes das forças de segurança, da secretaria de segurança pública municipal, de secretarias competentes pelas políticas sociais, bem como de representantes da sociedade civil, seria o colegiado estratégico para a governança de rede no âmbito municipal. (BATTIBUGLI, 2012).

Em suma, o PRONASCI representou um grande esforço institucional, patrocinado pelo Governo Federal, no intuito de empreender modificações no modelo tradicional de segurança pública. No entanto, seus objetivos foram dificultados devido à falta de reforma das instituições responsáveis pela segurança (SOUZA; BATTIBUGLI, 2014), ainda enraizadas nos paradigmas tradicionais. Nesse sentido, apesar do PRONASCI favorecer uma maior convergência conceitual das estratégias de segurança com o paradigma da Segurança Cidadã, diversos desafios à aplicação dessa perspectiva ainda permanecem. Foi possível a alguns Estados mais alinhados ao governo federal avançar em ações pontuais e experiências no campo da prevenção mais próximas ao perfil da segurança cidadã, contudo, os resultados práticos não foram consistentes, muito menos suficientes para promover mudanças institucionais mais profundas.

Entretanto, mesmo com a limitação do alcance das intervenções implementadas, é preciso reconhecer que, nos campos simbólico e político, o caminho trilhado pelo paradigma da Segurança Cidadã no Brasil contribui de forma relevante para o processo de mudanças necessárias na área da segurança pública. A entrada de novos atores na arena de decisões e gestão da política de segurança (movimentos sociais ligados aos direitos humanos, pesquisadores e outros atores sociais como interlocutores na elaboração das políticas) favoreceu a emergência de novas pautas e a proliferação de experiências importantes no âmbito dos Estados e Municípios. A partir desse momento, fica mais evidente que os modelos tradicionais de segurança,

pautados no autoritarismo, no punitivismo e no “combate ao inimigo” são insuficientes para o provimento eficiente e democrático do direito à segurança, de forma a abrir campo para novas experiências, em especial, no eixo da prevenção social à criminalidade, estreitamente relacionadas com a perspectiva da Segurança Cidadã.

2.5 Prevenção Social à Criminalidade: caminhos possíveis para a concretização da Segurança Cidadã

Diante da apresentação e análise dos paradigmas que conformam os valores hegemônicos e as crenças centrais que alimentam a política de segurança, foi possível desvendar importantes características que marcam a trajetória autoritária, discriminatória e violenta de implementação da política de segurança pública no Brasil.

Embora sob a vigência de uma Constituição Federal democrática, vimos que a segurança pública brasileira ainda finca suas raízes em práticas violentas, pautadas no combate ao inimigo e centralizada na atuação das forças policiais, em sintonia com o paradigma da Segurança Nacional e com os pressupostos da doutrina da lei e da ordem. Vimos também que o núcleo das crenças autoritárias inerentes ao paradigma da Segurança Nacional não foi afetado no decorrer do processo de democratização pelo qual passou a sociedade brasileira. Pelo contrário, ao mesmo tempo que se observa a elevação das taxas de crimes violentos, presencia-se um aprofundamento das práticas repressivas, do punitivismo penal, do recrudescimento do direito penal do inimigo (ilustrado pelos crescentes números da letalidade policial) e do uso abusivo da privação de liberdade (colocando o Brasil como a terceira maior população prisional do mundo).

Constatou-se também que as opções pelas práticas estritamente repressivas não estão sendo suficientes para promover a segurança da sociedade e que, diante da ineficiência do modelo tradicional, novas perspectivas para a área da segurança pública começam a florescer, tal como se apresenta a Segurança Cidadã, ainda que de forma incremental e enfrentando intensa resistência. A partir da adesão de novos atores, tanto agências internacionais, como pesquisadores e especialistas, começam a ser introduzidas na esfera da segurança novas ferramentas, conceitos e ideias, de modo a direcionar as políticas desta área para um perfil mais condizente com o regime

democrático. Neste novo contexto, busca-se ampliar o rol de atores responsáveis pelas ações de segurança, bem como o entendimento acerca do fenômeno criminal, extrapolando e substituindo as leituras maniqueístas por interpretações mais sistêmicas, sociológicas e multicausais. Ganha relevância o papel dos Municípios, da sociedade civil e da adesão de novos atores a fim de promover intervenções integradas e articuladas no campo da prevenção social à criminalidade.

É justamente diante dessa leitura mais ampliada acerca do fenômeno criminal, assim como dos meios mais eficazes para seu enfrentamento, introduzidos pelo paradigma da Segurança Cidadã, que se abre um campo favorável dentro das políticas de segurança pública para o desenvolvimento da perspectiva da prevenção social à criminalidade. Essa nova forma de olhar para o fenômeno criminal, descolado do “problema de polícia” e do “combate ao inimigo” possibilita incluir dentro das discussões sobre segurança pública uma problematização acerca da implementação de políticas direcionadas para a prevenção. Todavia, para avançar no entendimento do que vem a ser, de fato, prevenção social à criminalidade, se faz necessário tomar alguns cuidados a fim de melhor especificar seus objetivos e escopo de atuação.

Inicialmente, é preciso tomar cuidado para superar as leituras e os discursos maniqueístas que colonizaram as agendas da segurança pública, a fim de que os mesmos também não contaminem a perspectiva da prevenção social à criminalidade, de modo a delegar exclusivamente sua responsabilidade para a atuação de políticas cujos objetivos específicos são distintos e não direcionados para o enfrentamento e prevenção às violências e criminalidades.

Como durante o período de regime autoritário os assuntos de segurança pública foram confundidos e tratados exclusivamente como assuntos de “segurança nacional”, ficaram de fora e foram excluídos da possibilidade de atuação outros atores que pudessem contribuir com o desenvolvimento de políticas alternativas de segurança pública, tanto aqueles referentes a outros setores de políticas públicas, como as organizações da sociedade civil. Este período contribuiu para cristalizar no imaginário social e político a versão policial da segurança pública, haja vista que a violência impetrada pelas forças policiais se confundia com a própria política de segurança estatal, ou melhor, Segurança Nacional.

Como externalidade desse imaginário social, para além da visão policial que sobreviveu praticamente intacta ao processo de democratização, paralelamente também prosperou a versão social da política criminal. Segundo Soares se trata de uma visão defendida, especialmente, pela parcela da sociedade que até então era o alvo predileto do poder punitivo estatal. (SOARES, 2006, p.111)

De forma sucinta, a versão social propunha substituir a guerra contra os criminosos pela luta contra a pobreza e a exclusão. De acordo com seus defensores, a única solução legítima e eficaz para enfrentar o fenômeno criminal seria a plena justiça social, ou seja, o provimento amplo e igualitário de políticas de educação, saúde, emprego, moradia, assistência social e lazer para toda a sociedade brasileira. Esta versão dá ênfase à preponderância dos fatores sociais agenciadores da criminalidade e, desta forma, “propõem estratégias voltadas para a melhoria da situação social das classes subalternas e não centradas no combate dos próprios criminosos” (ANDRADE, 2003, p.340).

Apesar da versão social ser mais progressista e mais humana que a versão policial, também permaneceu refém das estruturas discursivas do senso comum e, como consequência mais danosa desse entendimento, deixou no imobilismo os avanços e a oxigenação necessária no campo da segurança pública. Segundo Soares, aguardar a revolução social plena, capaz de ampliar universalmente as políticas sociais, acabou afastando as propostas de prevenção à criminalidade do cenário das políticas de segurança pública. A ideia de que o crime é sintoma, é consequência e, portanto, secundário, foi outro equívoco que imobilizou e tornou cegos importantes segmentos progressistas frente à problemática da segurança. “Claro que as relações existem, mas a fórmula causa-consequência é simplista e falaciosa. Aplicá-la pode ser desastroso” (SOARES, 2006, p.124).

Desta forma, é possível induzir que o foco exclusivamente voltado para a reivindicação de reformas estruturantes, cuja legitimidade e necessidade são incontestáveis, acabou contribuindo para a escassez de propostas inovadoras para a política de segurança pública, em especial, no campo da prevenção social à criminalidade, fortalecendo assim, ainda mais, a hegemonia da receita repressiva.

Portanto, para avançar com passos mais firmes no campo da prevenção social à criminalidade, é preciso superar tanto a “versão policial”, como a “versão social” do

fenômeno criminal. É importantíssimo ter como norte de atuação política, dentro do escopo de planejamentos plurianuais, buscar atingir as causas mais estruturantes da violência, inclusive, qualificando a prestação de serviços públicos universais nas áreas da educação, saúde, assistência social, moradia, entre outras. O direcionamento de tais serviços para áreas mais vulneráveis também se faz necessário e, certamente, promoverá efeitos positivos para as comunidades atendidas, porém, os resultados que objetivam intervir nas dinâmicas criminais nem sempre serão atingidos na temporalidade necessária atacando unicamente as causas estruturantes.

Isto porque as causas últimas, aquelas causas que são as raízes do problema, podem demorar dezenas de anos para que possamos ter algum tipo de resultado que altere as condições de convivência. (RATTON, 2012, p16).

Ou seja, políticas sociais direcionadas para causas mais estruturantes não devem ser confundidas com a definição que estamos trabalhando acerca de políticas especializadas na prevenção social à criminalidade. Avançando o entendimento sobre prevenção social à criminalidade, no intuito de promover possibilidades mais concretas e capazes de provocar impactos positivos nas gerações atuais, se faz necessário promover políticas capazes de atacar os denominados fatores intervenientes.

Segundo Ratton, fatores intervenientes seriam elementos facilitadores ou dificultadores de processos de produção da violência.

Se não podemos controlar ou prevenir, em um determinado momento do tempo, o conjunto de impulsos para a violência distribuídos socialmente entre os indivíduos, podemos diminuir a letalidade dos conflitos produzidos por alguns indivíduos através da diminuição da situação de perigo. Nos termos utilizados pela saúde pública, estamos tratando de vetor da violência, como pode ser a arma de fogo (2011, p.16).

Por sua vez, na mesma direção, Mesquita Neto introduz os conceitos de “fatores de risco” e “fatores de proteção” que são estruturantes para o delineamento do conceito sobre prevenção proposto pelo autor:

Estratégias de prevenção são aquelas baseadas em ações orientadas para a redução da incidência e da reincidência de crimes e violências e para a minimização de danos. São centradas não na punição ou

ameaça de punição de indivíduos, grupos e organizações que praticam crimes e violência, mas na redução dos fatores que aumentam o risco (fatores de risco) e no aumento dos fatores que diminuem o risco (fatores de proteção) de crimes e violências (2006, p.8).

Desta forma, quando falamos sobre prevenção social à criminalidade, não estamos discorrendo sobre políticas sociais propriamente ditas, mas estamos tratando de mecanismos capazes de contribuir com a diminuição dos fatores de risco e aumento dos fatores de proteção. Atuando em tais fatores é capaz de contribuir com a diminuição de conflitos sociais que poderiam se desdobrar em casos de letalidade, dado que esta é o fator extremo, mas não o único, no qual a prevenção foca. Estamos compreendendo a prevenção enquanto ação não somente sobre as causas, vinculadas à longa duração, mas também sobre os fatores intervenientes atuais das causas, que podem ser afetados, em curto e médio prazo, por meio de diferentes estratégias para diferentes formas de violência, bem como para diferentes possibilidades de políticas públicas.

A especificidade das políticas sociais preventivas, na área da segurança, está em sua capacidade de gerar efeitos imediatos, o que depende de sua aptidão para identificar fontes geradoras de problemas e de sua competência em interceptar as dinâmicas que produzem a violência. Para reduzir a violência, as causas que importam decisivamente, aquelas sobre as quais é necessário incidir imediatamente, são as fontes das dinâmicas em cujo movimento se produz a violência, e não são os fatores estruturais (SOARES, 2012, p.89).

Uma breve pesquisa sobre alguns estudos de autores que discorrem sobre prevenção à criminalidade permite desvendar uma série diversificada de tipologias contribuindo para a compreensão acerca do amplo escopo de atuação no campo da prevenção social à criminalidade e, ao mesmo tempo, revelar as especificidades de seu alcance.

Tradicionalmente, as principais tipologias de prevenção à criminalidade dialogam com alguns conceitos advindos da saúde pública para a qual é pertinente pensar em três níveis gerais de prevenção, segundo a população à qual se dirige ou o momento da intervenção em relação com o delito, a saber: prevenção primária, prevenção secundária e prevenção terciária.

É primária quando se dirige à população em geral, o que significa construir processos, programas, projetos que evitem ou se antecipem à ocorrência da violência de forma ampla e abrangente. Segundo Ratton (2012, p. 15), uma parte importante dos projetos em Bogotá e Medellín, que institucionalizaram políticas públicas no campo da prevenção à criminalidade, estava voltada para uma ideia de prevenção geral e para a percepção do ambiente, alterando-o e tentando criar mecanismos de convivência que dificultassem a violência, bem como mecanismos de colaboração e confiança que estabeleçam a coesão social.

A secundária se configura quando são envolvidos os grupos com maior risco de cometer delitos. “Exige trabalhar com a informação e o conhecimento, com os diagnósticos da realidade voltados para uma percepção de que certos grupos são mais vulneráveis à violência que outros, no protagonismo ou na vitimização. Os processos de prevenção secundária precisam buscar entender os grupos mais vulneráveis e, obviamente, suas diferenças e singularidades, para que as políticas públicas de prevenção possam ser mais efetivas”. (RATTON, 2012, p.15)

Por sua vez, a terciária enfoca o atendimento a determinados atores, dentro ou fora dos grupos vulneráveis, que já se envolveram ou estão envolvidos em processos de produção da violência e criminalidade, como protagonistas ou como vítimas, para que possamos prevenir a possibilidade de repetição do protagonismo e da vitimização.

É justamente no nível secundário e terciário onde se encontram a principal clientela do sistema de justiça criminal, aqueles cidadãos mais vulneráveis aos processos de criminalização, que são alcançados pelo filtro seletivo do direito penal, notadamente, pelas agências policiais. São os principais clientes do sistema prisional, bem como os que possuem maior risco de envolvimento em crimes violentos, seja como autores ou como vítimas. Incoerentemente, são também os que tem maior dificuldade para acessar políticas sociais, haja vista o distanciamento resultante da rotulação criminal, bem como o fato de que o enfrentamento às violências e criminalidades não é objetivo específico destas áreas.

A implementação de políticas públicas direcionadas para os níveis terciário e, também secundário, permitiria ao Estado acessar camadas marginalizadas da sociedade, “pré-candidatas” ou que já vivenciam processos de criminalização, por vias distintas do controle penal, na tentativa de não somente prevenir, mas também

reverter trajetórias criminais. Para tanto, se reforça a importância da diferenciação entre as políticas sociais universais e políticas direcionadas para as singularidades desse público alvo, cuja customização se faz fundamental para o acesso, atendimento e criação de vínculos necessários para a promoção de fatores de proteção e acesso a direitos. É importante que as políticas públicas promovam benefícios, não somente materiais, mas também simbólicos, mais interessantes e atraentes que aqueles propiciados pelas dinâmicas criminais.

O segredo do programa consistente, na área da prevenção à violência, é seu esforço original de “customizar” a política pública, isto é, trabalhá-la de modo que ela satisfaça necessidades singulares e desejos individualizados. Para que uma política pública cumpra a função de restituir visibilidade, reconhecer o valor pessoal, acolher o indivíduo, é preciso que se ofereça, aos sujeitos que compõem seu público-alvo, aberta a apropriações individualizadas e apta a distinguir cada beneficiário, identificando-o em sua singularidade, isto é, atribuindo-lhe o lugar de sujeito do processo de assimilação da oportunidade que se lhe proporciona (SOARES, 2006, p.93).

Pela via da prevenção social à criminalidade, o poder punitivo estatal deixaria de ser a principal forma de corporificação da presença do Estado na trajetória de vida de uma parcela cada vez mais significativa de brasileiros, em especial, aos jovens, negros e moradores de periferias. Ao direcionar a abordagem para espaços e indivíduos mais vulneráveis que sofreram, sofrem ou poderão vir a sofrer processos de criminalização, a política de prevenção social à criminalidade focaliza suas ações na reversão de fatores de risco e integração de redes de proteção social.

Outros estudos relevantes sobre prevenção à criminalidade foram realizados por Silveira (2008) destacando que programas de prevenção bem-sucedidos se amparam em pressupostos teóricos sobre a gênese da violência e em conhecimentos sobre os fatores locais que favorecem a emergência da violência ou que protegem a comunidade contra a mesma. Neste campo, a literatura destaca enquanto fatores de proteção a estrutura familiar afetiva, disciplinadora e vigilante no processo de crescimento e desenvolvimento dos jovens e uma comunidade integrada e igualmente vigilante. A escola, o casamento e o trabalho também podem operar como preventivos da adesão à criminalidade, principalmente entre aqueles que já se envolveram com o crime no passado, na medida em que estas instituições forem capazes de acolher o indivíduo e fornecer controle social informal via laços afetivos e de capital social.

(LAUB et al., 1995) (SAMPSON, 1987) (SAMPSON et al., 2001) (WILSON, 1996) apud, SILVEIRA, 2008, p. 166).

O marco teórico da desorganização social⁸, que enfatiza a importância das rupturas na coesão social na gênese das altas taxas de violência, também tem sido utilizado de amparo para muitos projetos e programas no campo da prevenção à criminalidade. Os primórdios desta formulação teórica podem ser encontrados em um trabalho denominado *Juvenile Delinquency and Urban Areas de Shaw e McKay* (1969). O argumento central destes autores é que comunidades que apresentam concentração de problemas sociais como pobreza, heterogeneidade cultural e desemprego, apresentarão capacidade reduzida de prevenir e controlar o crime e a violência. Estas características tornam estas regiões menos atraentes induzindo seus moradores a abandoná-las tão logo tenham condições de fazê-lo. A grande mobilidade residencial e o caráter transitório da vida das famílias nestas vizinhanças não permitem que as pessoas permaneçam na área tempo suficiente para forjarem um sentimento de coesão e pertencimento a uma comunidade (SILVEIRA, 2008, p. 167).

Do ponto de vista do controle e da prevenção do crime, a principal manifestação de desorganização social é a incapacidade de uma comunidade supervisionar e controlar seus adolescentes. Robert Sampson (SAMPSON et al., 1997, apud SILVEIRA, 2008, p.167) e outros pesquisadores, em vários estudos em torno da ideia de controle social exercido por comunidades organizadas, avaliaram diferentes aspectos das relações sociais estabelecidas na comunidade/vizinhança. No plano da vizinhança, o desejo de os moradores intervirem em nome da segurança pública depende do nível de confiança mútua e do compartilhamento de expectativas, ou seja, quando o nível de confiança mútua é baixo, as regras são pouco claras, e as pessoas temem umas às outras, é improvável que intervenham em nome da segurança pública. Silveira aponta que a partir destas reflexões, emergiu o conceito de eficácia coletiva enquanto “confiança mútua e disposição para intervir em prol do bem comum”. O conceito de eficácia coletiva refere-se ao compartilhamento de expectativas e engajamento mútuo dos residentes para o exercício do controle social local. A existência de fortes laços de parentesco, amizade e camaradagem podem aumentar

⁸ Para Sampson e Groves (1989), desorganização social é “a incapacidade da comunidade de realizar os valores comuns de seus residentes e manter efetivo controle social”. (Silveira, 2008, p.167)

a organização social, mas a capacidade coletiva para a ação social, mesmo quando enraizada em laços pessoais fracos, constitui o mecanismo mais importante para entender as variações nas taxas de crime entre comunidades. Portanto, a eficácia coletiva seria a antítese da desorganização social.

Mais recentemente, a teoria da desorganização social tem sido articulada com a teoria do capital social, entendida como aquelas características da organização social, tais como redes, normas de reciprocidade e confiança nos outros, que facilitam a cooperação entre cidadãos para o benefício mútuo (Coleman, 1990; Putnam, 1995, apud SILVEIRA, 2008. p.168).

Ademais, ainda podem ser encontradas outras possibilidades de tipologias mais específicas de políticas de prevenção à criminalidade, entre as quais destacamos: a situacional, que tem por objetivo atuar sobre os fatores que facilitem a ocorrência dos delitos no meio físico, tais como intervenções de renovação urbana, a recuperação de espaços públicos abandonados, a iluminação de ruas escuras e perigosas; a social, que busca atuar sobre os fatores de risco potencialmente capazes de favorecer a ocorrência de condutas delituosas (envolvimento com gangues, maus-tratos, violência doméstica e familiar, descuido ou abandono parental, evasão escolar, consumo abusivo de álcool e outras drogas ilegais, falta de oportunidade de trabalho, entre outros); a comunitária, que busca fortalecer os mecanismos de controle social informal e o capital social comunitário, por meio da organização da vizinhança, da articulação e integração de redes de proteção social, buscando contrapor à anomia e à indiferença que se apresentam como fatores de risco favoráveis para a ocorrência de condutas infratoras; a cultural, que parte da premissa de que a violência e o delito são resultados do divórcio da lei, da cultura e da moral, três sistemas normativos que se retroalimentam, propondo alinhar a conduta social, influenciada pela moral e, sobretudo, pela cultura, com as normas legais, especialmente por meio de campanhas educativas que contribuam para a formação de cidadãos e autoridades responsáveis e respeitadas (ROMERO, 2011, p. 27 e 28).

Como se vê, embora as experiências na área da prevenção social à criminalidade ainda não sejam suficientemente capilarizadas e substantivamente institucionalizadas enquanto políticas públicas, já constitui um arcabouço normativo e conceitual considerável. As experiências em curso, ainda que muitas vezes pontuais, mostram resultados promissores e capazes de somar força às ações no campo da

segurança pública. Muitas iniciativas, além de produzir impacto direto na redução de ocorrências criminais, também propiciam impactos positivos na melhoria da qualidade de vida das comunidades e públicos atendidos.

Toda essa tipologia desvenda um largo campo para atuação de políticas vocacionadas e aptas a produzir efeitos positivos na área da segurança pública. Ao invés de fazer coro ao infrutífero combate à criminalidade e aos criminosos, a prevenção social à criminalidade se propõe a compreender a complexidade do fenômeno criminal, suas diferentes formas de manifestação em distintas localidades e contextos sociais, buscando sempre a produção de segurança vinculada a cidadania. Em suma, a perspectiva da prevenção instrumentaliza grande parte das crenças agasalhadas pelo conceito da Segurança Cidadã, representa uma revolução paradigmática no campo da segurança pública. Os próximos passos demandam avançar para além da execução de projetos pontuais e experimentais e, de forma mais consistente, ocupar a agenda pública.

Neste ponto, passa a ser imprescindível a atuação de novos atores, bem como a pressão social por melhores resultados na área da segurança pública, ao invés do aprofundamento das práticas punitivistas. É preciso que as agendas governamentais responsáveis pelo provimento das políticas de segurança pública assimilem e propiciem as condições institucionais necessárias para a promoção, o fortalecimento e a disseminação de políticas especializadas na prevenção social à criminalidade, transformando práticas e projetos exitosos em políticas públicas.

Alguns Estados já têm trilhado esse caminho e empreendido importantes adaptações e até mesmo reformas em seus arranjos tradicionais responsáveis pela segurança pública. Em grande parte, são priorizadas estratégias de gestão, visando uma atuação mais integrada e eficiente das instituições policiais. Porém, em menor escala, também pôde ser observado um movimento direcionado para o fortalecimento da perspectiva da prevenção social à criminalidade, como uma via institucional incremental à atuação das forças policiais e ao mesmo tempo distinta da concepção tradicional das políticas sociais.

A partir deste ponto, em consonância com esse movimento incremental relacionado à institucionalização de uma política especializada na perspectiva da prevenção social à criminalidade, o foco deste trabalho recai sobre a experiência de

Minas Gerais que, atenta às leituras críticas e avaliações negativas acerca da inefetividade do modelo tradicional, desarticulado e reativo de segurança pública, apresenta uma experiência inovadora que teve início no ano de 2003, quando, no âmbito de atuação de um recém criado Sistema de Defesa Social, foi inserida, como um dos eixos estruturantes da Secretaria de Estado de Defesa Social, uma Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade.

Desta forma, no próximo capítulo serão apresentados, de forma mais sucinta, o Sistema de Defesa Social e a Secretaria de Estado de Defesa Social, e, de forma mais sistêmica, a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, com foco na apresentação e desenvolvimento de seus programas estratégicos, seus objetivos e as possibilidades de contribuições para o provimento democrático da segurança pública, em consonância com o paradigma da Segurança Cidadã.

3 INOVAÇÕES NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS.

3.1 O processo de formulação do arranjo da Secretaria de Estado de Defesa Social e seus eixos estratégicos de atuação.

Entre o final dos anos 1990 e início da década de 2000, Minas Gerais vivenciava uma situação crítica não somente em relação ao crescimento acelerado das taxas de crimes violentos, mas também na forma de gestão dos órgãos e setores responsáveis diretamente pela segurança pública. Somente entre 1997 e 2003, o aumento foi da ordem de 300%, aproximadamente, dos crimes violentos contra o patrimônio e de 250%, no tocante aos homicídios. Este rápido crescimento da criminalidade refletia numa grande sensação de insegurança por parte da população. (PEIXOTO et al, 2011).

Algumas situações graves ganhavam visibilidade e clamavam por transformações, tais como a insuficiência e precariedade das unidades prisionais; o acúmulo de presos em delegacias de polícia sem mínimas condições estruturais; o desvio de função de delegados, escrivães, peritos e também policiais militares cujas funções oficiais eram preteridas pela necessidade de guarda dos presos acautelados nas delegacias; a falta de articulação, desencontros na atuação e confrontos sucessivos entre a polícia militar e a polícia civil; a incipiência de uma política socioeducativa para atendimento junto aos adolescentes e jovens envolvidos com atos infracionais, entre outros mais.

Era evidente a falta de critérios razoáveis capazes de dar alguma organicidade para a atuação dos órgãos diretamente responsáveis pela segurança pública, assim como a ausência de um arcabouço institucional apto a dar sentido, racionalidade e alguma coerência para a política de segurança pública mineira.

Diante da escalada das taxas criminais e da necessidade de dar respostas mais efetivas e estruturantes para o enfrentamento do gravíssimo quadro de insegurança e desgoverno instalado na política de segurança pública mineira, com o início do Governo Estadual em 2003, o arranjo institucional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais responsável pela área da segurança pública tornou-se alvo de

relevantes mudanças que afetaram sua estrutura orgânica, como também alguns de seus pilares conceituais, conforme ilustração abaixo:

Figura 1 - Organização institucional do Sistema de Defesa Social a partir de 2003



Fonte: Secretaria de Estado de Defesa Social, 2011.

A estrutura orgânica até então vigente foi intensamente modificada nos seguintes pontos estruturantes:

A Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, responsável até 2002 pela gestão das políticas penitenciárias e socioeducativas, deu lugar a duas instituições autônomas do Poder Executivo Estadual: a Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS e a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais – DPMG. Naquele momento, a DPMG ainda estava submetida ao Poder Executivo. Somente com a aprovação da Emenda Constitucional 45/04, posteriormente, as Defensorias Públicas (no âmbito federal e estadual) assumiram a condição de órgãos independentes, dotada de autonomia funcional, administrativa e orçamentária, extinguindo qualquer subordinação direta ao Poder Executivo.

A Polícia Civil de Minas Gerais, até então subordinada à Secretaria de Segurança Pública, ganhou status de instituição autônoma e passou a ser chefiada por um representante da carreira.

Tanto a Polícia Militar de Minas Gerais, como o Corpo de Bombeiros Militar, mantiveram sua autonomia institucional nesse período.

Estas alterações estruturais implementadas foram necessárias para acomodar o arranjo institucional da segurança pública, que passou a ser denominado de Sistema de Defesa Social, em sintonia com as alterações que foram propostas também no campo da concepção conceitual e gerencial. Dentro desse novo arranjo, a recém-criada SEDS passou a ocupar um lugar de centralidade, a fim de racionalizar as ações empregadas na prevenção e repressão à criminalidade, sobretudo, buscando melhor coordenação e concertação para uma atuação alinhada entre todos os seus órgãos integrantes.

A atuação do Sistema de Defesa Social, bem como os esforços prioritários da SEDS, foram canalizados para atacar os problemas apontados como as causas estruturantes da insegurança pública de Minas Gerais, em especial, os dois principais focos de impunidade identificados naquele momento, os confrontos e a ineficiência da atuação das polícias e o absoluto abandono e sucateamento do sistema prisional do estado.

As prioridades da segurança eram nitidamente o sistema prisional e a integração das polícias. Foram os que mais galvanizaram esforços técnicos, recursos e tempo nosso, do Secretário, do Governador. Os primeiros investimentos, em 2003, foram todos para o sistema prisional [...] Entre os eixos estruturantes, a Integração era prioridade. Estava no discurso do governador. Foi a principal plataforma do governador para a Segurança Pública, a Integração, (Entrevistado 7)

Todavia, para além da indispensabilidade de atuar na integração das polícias e na estruturação do sistema prisional, havia entre alguns integrantes do grupo técnico de especialistas em segurança pública responsáveis pela formulação do novo arranjo de defesa social, a compreensão acerca da necessidade de se criar também um setor de prevenção social à criminalidade que pudesse atuar de forma complementar e alinhada aos esforços no campo da repressão.

“Essa Secretaria recém-criada deveria ser algo muito maior que aquela visão clássica que administra polícias e que, portanto, só cuida da repressão, em sentido geral. A Polícia faz uma prevenção nos conceitos tradicionais, mais dogmática, face a face, uma visão mais maniqueísta, do bem contra o mal, que não é uma explicação suficiente para resolver a questão. Teria que agregar de uma maneira

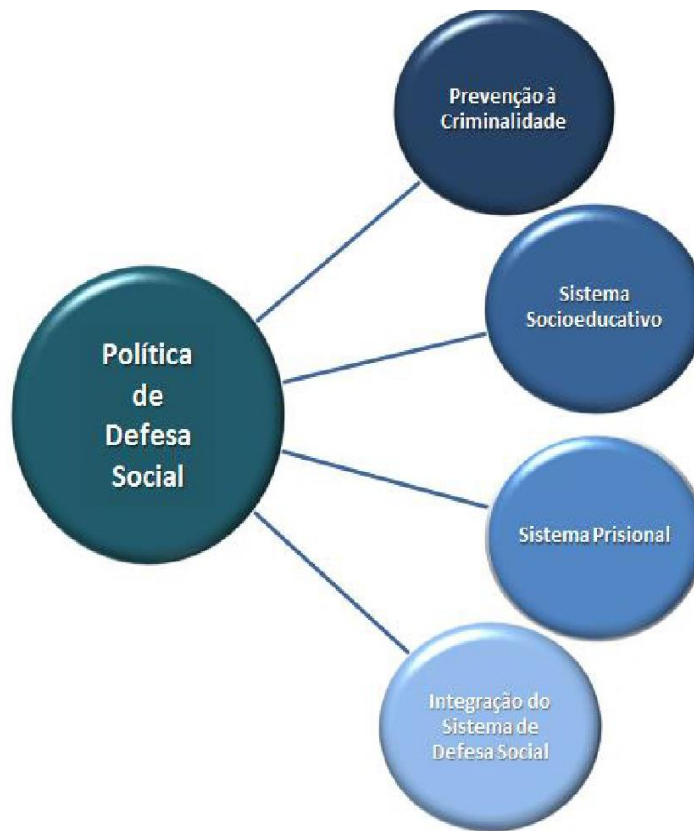
muito forte a dimensão de uma prevenção sociologicamente apurada em relação a formação do crime, dos ambientes que recrutam e fomentam a participação, especialmente, de adolescentes e jovens, em atos de violência”. (Entrevistado 3)

Nesse sentido, alterações substantivas foram empreendidas para abarcar as mudanças pretendidas, sendo a principal delas a modificação do status das organizações policiais (Polícia Militar, Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar) que, embora mantendo preservadas as suas autonomias funcionais, tanto a administrativa como a financeira, foram subordinadas operacionalmente à SEDS. A partir daquele momento, a política pública de defesa social se propõe a ser orientada por um único órgão governamental, responsável por alinhar estratégias de ações e o estabelecimento de prioridades em comum.

Tendo em vista este lugar de coordenação e liderança, o próprio arranjo interno da SEDS, de forma coerente, buscou refletir a lógica das prioridades estabelecidas para o Sistema, de modo a garantir áreas específicas para o desenvolvimento de todos eixos inovadores que foram institucionalizados sob a sua gestão direta, a saber: a Integração do Sistema de Defesa Social, os Sistemas Prisional e Socioeducativo, bem como a Prevenção Social à Criminalidade.

A figura abaixo ilustra o arranjo dessa nova política com seus eixos inovadores:

Figura 2 - Eixos estruturantes da Política de Defesa Social a partir de 2003.



Fonte: Elaboração Figueiredo (2014, p 45).

No tocante à concepção conceitual e paradigmática, a adoção do termo “defesa social” para o novo arranjo institucional, em substituição à tradicional nomenclatura de “segurança pública”, até então utilizada, ilustraria a intenção governamental de superar o reducionismo repressivo usualmente associado à expressão “segurança pública”, ampliando o sentido da política de segurança pública para além das questões de combate à criminalidade, bem como melhor acomodar suas novas frentes estratégicas de atuação. Para Saporì e Andrade (2009), “esse novo emprego na nomenclatura oficial das novas políticas públicas da área seria adequado para demarcar o sentido das alterações intentadas em face do contexto de alarmante elevação dos indicadores de violência e insegurança no Estado”.

Assim, o termo “defesa social” evidenciaria para a sociedade mineira que as mudanças institucionais empreendidas significavam uma ampliação dos esforços no campo da segurança pública. Competia à SEDS, a partir de uma concepção de modelo de governança em rede, garantir a execução e o desenvolvimento de todas

as suas frentes estratégicas de atuação. Para tanto, foram estabelecidas diretrizes para nortear os esforços da nova política estadual: a atenuação do problema crônico de superlotação prisional; a profissionalização da gestão penitenciária; viabilização do processo de integração entre as polícias militar e civil, de forma a racionalizar as estratégias de prevenção e repressão de delitos; implantação de uma política de prevenção social da criminalidade, inclusive, buscando promover maior articulação entre comunidades e o aparato policial. (PEIXOTO et al, 2011).

Foi justamente no bojo dessas diretrizes que a Política de Prevenção Social à Criminalidade, que passaremos a denominar de Prevenção, foi institucionalizada enquanto uma das frentes executivas de atuação da SEDS. Entre todos os eixos estruturantes, somente o Sistema Prisional tinha o *status* de Subsecretaria. Tendo em vista o contexto do “choque de gestão”, que implicava numa diretriz severa de saneamento das contas públicas e ausência de recursos para novos investimentos, a Integração e a Prevenção, que eram os eixos substantivamente inovadores da SEDS, foram institucionalizados com o *status* de Superintendência. Todavia, embora as respectivas áreas tenham iniciado suas trajetórias com o mesmo nível de estrutura institucional, a Integração, juntamente com o Prisional, foi notadamente à agenda prioritária.

Desta feita, em ambos os eixos estratégicos, Integração e Prisional⁹, foram canalizados relevantes esforços governamentais, sendo que a estrutura da SEDS sofreu adaptações a fim de responder as necessidades estruturantes das respectivas áreas.

No tocante à Política de Integração do Sistema de Defesa Social foi empreendida inovações técnicas e introduzidas ferramentas de gestão apoiadas em três frentes estratégicas: “Sistema Integrado de Defesa Social” – SIDS, “Áreas Integradas de Segurança Pública” – AISP’s e “Integração e Gestão da Segurança Pública – IGESP (SAPORI; ANDRADE, 2009).

Segundo Cruz e Batitucci (2006) o SIDS foi estruturado a partir de dois centros: o “Centro Integrado de Atendimento e Despacho” – CIAD e o “Centro de Informações

⁹ Para fins exclusivos das análises pretendidas por esse trabalho, integramos a área das medidas socioeducativas ao universo do Prisional, sem prejuízos da notória diferenciação conceitual entre ambos.

em Defesa Social” – CINDS. O primeiro sendo responsável pelo atendimento ao cidadão através da integração e racionalização, em um mesmo espaço físico, de todos os telefones de emergência (Polícia Militar – PMMG, Polícia Civil - PCMG, Corpo de Bombeiros e Disque- Denúncia Unificado) e do despacho de viaturas policiais. Por sua vez, o segundo, com a função de processar as informações de forma integrada entre Polícias Militar e Civil e Corpo de Bombeiros, transformando-se no espaço organizacional responsável pelo desenvolvimento e implementação das informações subsidiárias à prevenção da criminalidade, investigação policial e execução penal.

Já as AISP's consistem na reorganização da distribuição da responsabilidade territorial entre as unidades de linha das organizações policiais, por meio da criação de áreas de responsabilidade territorial compartilhada entre Comandantes de Companhia da Polícia Militar e os Delegados das Delegacias Distritais da Polícia Civil. A definição de circunscrições comuns, aliada ao mapeamento criminal, visa uma melhor qualificação e unificação das informações, otimizando as atividades de investigação e análise criminal, proporcionando um melhor atendimento e mais agilidade nos registros, bem como maior eficiência do trabalho policial (PEIXOTO et al, 2011).

O IGESP, por sua vez, constitui uma metodologia de estabelecimento de metas por parte do Estado e da fiscalização de seu cumprimento por meio da instituição de um comitê de avaliação da atuação operacional das instituições policiais. Para Cruz (2006), o modelo IGESP tem como fundamento a utilização de informações precisas e atualizadas, a criação de táticas efetivas, a alocação rápida de recursos e pessoas, o monitoramento rigoroso e a avaliação de resultados. Nos propósitos da SEDS, o modelo tinha como meta principal a promoção de ações integradas entre as PMMG e PCMG, estabelecendo mecanismos de planejamento nos níveis estratégicos, tático e operacional, buscando ainda envolver outros órgãos e entidades para um maior alcance e efetividade das ações de segurança pública.

Em suma, por meio da Política de Integração, a SEDS pretendia a instauração de um modelo de governança colegiada que propiciaria um melhor gerenciamento sobre as forças de segurança pública, de modo a tornar mais eficiente o arranjo de defesa social.

Já em relação ao Sistema Prisional, a criação da SEDS representou a unificação da política carcerária estadual, antes fragmentada em mais de uma Secretaria. Foi priorizada a transferência da gestão das carceragens da PCMG para a SEDS, propiciando a liberação dos policiais militares e civis da guarda e escolta de presos. Para tanto, a SEDS implantou ações de mobilização orçamentária visando à expansão e modernização do sistema prisional, promovendo reformas de infraestrutura das unidades prisionais já existentes, ampliação do número de vagas e capacitação profissional no novo modelo de gestão das unidades do sistema prisional.

Naquele momento histórico, o sistema prisional de Minas tinha 18 mil presos com a polícia civil e uns 4 mil com sistema penitenciário. Era um sistema que aprisionava muito pouco e o gargalo dos presos na polícia era gravíssimo. Naquele momento histórico, as principais cidades de Minas Gerais não tinham condições de absolver uma polícia mais atuante. O investimento que foi feito de abrir o gargalo prisional, que estava represando o funcionamento do sistema, com a construção de muitas penitenciárias foi fundamental (Entrevistado 7)

Além disto, foram estipuladas metas para assegurar a existência e o gerenciamento de vagas para a custódia dos indivíduos privados de liberdade (provisória ou definitiva), bem como para garantir a segurança dos presos, servidores e visitantes e ressocializar os presos visando sua reintegração na sociedade. O status de prioridade destas ações para a SEDS pode ser verificado pelo vigor de alguns resultados alcançados. Entre 2003 e 2009, foram transferidas a gestão de 44 carceragens da PCMG para a SEDS. Em 2009, já não existiam mais unidades carcerárias no município de Belo Horizonte e na RMBH sob a gestão da PCMG, sendo que algumas tinham sido transferidas para a SEDS e outras desativadas (MINAS GERAIS, 2009) (SAPORI, 2007) *apud* PEIXOTO (2011).

A forma como a SEDS mobilizou esforços institucionais para implementar com efetividade as políticas de Integração e Prisional, reforça o lugar de tais eixos como a principal plataforma para a segurança pública. Todavia, conforme registrado, persistia também a concepção de que o sistema de defesa social deveria trabalhar com uma diretriz estruturante que previa contemplar tanto o aspecto repressivo quanto o preventivo, a repressão qualificada aliada aos esforços em direção à prevenção social à criminalidade.

Em 2003, estava claro qual era o norte, os objetivos centrais da SEDS, de buscar uma visão mais ampla de defesa social que passava pela qualificação e integração do trabalho de policiamento, mas que iria além do policiamento e que buscava inserir uma lógica de política diferenciada de prevenção social ao crime. Era uma política de defesa social e não somente de segurança estritamente. O que a diferencia é essa visão mais ampla, de integrar o trabalho policial, mas ir além disso, fazendo também um trabalho de prevenção focado nos atores mais vulneráveis. (Entrevistado 1)

Portanto, subsidiariamente às agendas prioritárias, a SEDS teria como missão o desenvolvimento de uma frente inovadora vocacionada para a prevenção social à criminalidade dentro de seu arranjo de segurança pública, historicamente sustentado por uma lógica de atuação exclusiva das instituições policiais, pelo paradigma da Segurança Nacional, sustentado no movimento da lei e ordem e no “combate ao inimigo”.

A partir daqui, dentro deste texto, passamos a descrever a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, discorrendo sobre sua estrutura orgânica, seus conceitos, objetivos, público alvo, programas e possibilidades de contribuição para a política de segurança pública.

3.2 A Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais

A inserção de uma política de Prevenção no interior de um arranjo institucional de segurança pública representa um passo relevante para uma área que goza de notável estabilidade no que tange ao conservadorismo, autonomia e resistências de seus atores institucionais tradicionais. Uma vez incluída no Sistema, a formação de sua identidade tornou-se um processo de contínuo amadurecimento e aprimoramento, podendo ser acompanhada tanto por meio de suas sucessivas alterações conceituais, como pelo seu desenvolvimento metodológico.

Para a descrição da Prevenção, com base nas leis e decretos, foram considerados os seguintes normativos relacionados ao Sistema de Defesa Social, por meio dos quais é possível visualizar algumas de suas transformações dentro do arranjo da SEDS, os quais estão compilados e destacados, em seus conteúdos fundamentais, nos Anexos do presente trabalho:

1. Lei Delegada nº 49 de 02 de janeiro de 2003 (ANEXO A);
2. Lei Delegada nº 56 de 29 de janeiro de 2003 (ANEXO B);
3. Decreto nº 43.295 de 29 de abril de 2003 (ANEXO C);
4. Decreto nº 43.334 de 20 de maio de 2003 (ANEXO D)
5. Instrução GEPAR 002/05-CG, de 26 de agosto de 2005 (ANEXO E)
6. Lei Delegada nº 117 de 25 de janeiro de 2007 (ANEXO F);
7. Lei Delegada nº 179 de 1º de janeiro de 2011 (ANEXO G);
8. Lei Delegada nº 180 de 20 de janeiro de 2011 (ANEXO H);
9. Decreto nº 45.870 de 30 de dezembro de 2011 (ANEXO I);
10. Decreto nº 46. 647 de 11 de novembro de 2014 (ANEXO J)

No âmbito da Lei Delegada 56 – Resolução 5210, de 12 de dezembro de 2002, que ordenou a criação da SEDS, foi institucionalizada a Superintendência de Prevenção à Criminalidade - SPEC com o objetivo de trabalhar propostas de

prevenção à violência urbana e implantar, no campo das políticas públicas, um novo paradigma: pensar a segurança como um bem público capaz de articular intervenções de caráter preventivo e repressivo.

Naquela oportunidade, coube à SPEC o abrigamento e a execução de 4 programas, com origens diversas, objetivos distintos e metodologias específicas, porém, todos vocacionados para desenvolver ações no campo da prevenção social à criminalidade, quais sejam: Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo!; Programa Mediação de Conflitos- PMC, Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas – CEAPA e Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PRESP.

Neste ponto, cabe salientar que, embora o conceito de prevenção social à criminalidade seja amplo, na prática, houve no escopo de atuação da SPEC, uma delimitação de objeto, em conformidade com os contornos metodológicos definidores da atuação de seus programas. Ou seja, a Prevenção confundia-se com a execução de seus 04 (quatro) programas estruturantes, executados por meio de equipamentos públicos instalados nos territórios e municípios de sua atuação, à época, denominados de Núcleos de Prevenção à Criminalidade - NPC.

Já em 2011, por meio da Lei Delegada nº 180, a SEDS implementa algumas mudanças mais substantivas em sua estrutura orgânica, especialmente, a fusão de duas Superintendências (Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social e Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social) transformadas na Subsecretaria de Promoção da Qualidade e Integração do Sistema de Defesa Social. Nesta oportunidade, a então SPEC é transformada em Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade - CPEC.

A CPEC teria um status de Subsecretaria, pois seu gestor estaria submetido diretamente aos Secretários de Defesa Social (titular e adjunto). Contudo, cabe registrar que sua estrutura orgânica interna permaneceu inalterada com a mesma dimensão da antiga Superintendência. Neste momento, também passa a integrar o rol de programas desenvolvidos pela Prevenção a Política de Enfrentamento ao Tráfico

de Pessoas¹⁰, de forma alinhada com as diretrizes e metodologias oriundas da Secretaria Nacional de Justiça / Governo Federal.

Conceitualmente, é introduzida uma definição distinta daquela apresentada em 2002, com novos objetivos, quais sejam: “elaborar, coordenar, monitorar e avaliar planos, projetos e programas de prevenção à criminalidade nos níveis social e situacional, visando à segurança pública e à garantia do exercício pleno da cidadania”.

Todavia, tratavam-se de objetivos que ainda delegavam um caráter amplo para o objeto e campo específicos de atuação da Prevenção. Como foi demonstrado na descrição das diversas tipologias existentes sobre prevenção à criminalidade, as ações possíveis de serem implementadas nos níveis social e situacional são amplas e podem envolver um leque grande de atores competentes por suas intervenções, inclusive políticas de proteção social e urbanísticas. Além do mais, visar à segurança pública, bem como a garantia do exercício pleno da cidadania deveriam constituir objetivos de todo o Sistema de Defesa Social e não exclusividade da Prevenção. Ou seja, o objetivo até então manifestado pela Prevenção não contribuía suficientemente para deixar mais compreensível e delimitado quais as suas reais e específicas contribuições, objetivos, público alvo e principais entregas para a política de segurança pública estadual, de forma a diferenciar e justificar essa política no interior de um arranjo de segurança pública, e não em outra pasta governamental responsável por ações de proteção social.

Já adiante, como fruto de um processo de aprendizagem e amadurecimento institucional, o Decreto nº 46.647, de 11 de novembro de 2014, promove nova alteração conceitual, em especial, no que tange ao seu objetivo geral que passa a ser: **“contribuir para a prevenção e redução da violência e criminalidade incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da segurança no Estado”**. (MINAS GERAIS, 2014, grifo nosso).

¹⁰ Tendo em vista as peculiaridades metodológicas, em especial, as especificidades de seu objeto de atuação, para fins deste trabalho, o Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas não será analisado.

No conjunto das alterações, pela primeira vez, a Prevenção apresenta a definição de seu público alvo, delimitando o entendimento sobre os grupos mais vulneráveis, foco de sua atuação, quais sejam:

- a) jovens e moradores de territórios com maior concentração de crimes de homicídios e envolvimento em dinâmicas de violência e criminalidade;
- b) pessoas em cumprimento de penas e medidas alternativas;
- c) pessoas egressas do Sistema Prisional e seus familiares (Art. 27. Decreto 46.647/2011)

Segundo Portfólio da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade (MINAS GERAIS, 2014),

trata-se de um público alvo que, além das vulnerabilidades sociais presentes em sua trajetória de vida, como frágil acesso a políticas de proteção social, saúde, educação, habitação, cultura, esportes e trabalho, vivencia processos de criminalização, etiquetamento criminal, responsabilização penal e a reprodução de ciclos e trajetória pelo Sistema de Defesa Social e Justiça Criminal. Portanto, representa um público que tem o acesso às políticas de proteção social limitado, o que contribui para o agravamento e perpetuação dos ciclos criminais.

Fica, portanto, explicitado o objetivo de desenvolvimento de intervenções diretas direcionadas para a um público que já vivencia mais diretamente cenários de violências e criminalidades. Segundo as teorias afetas à criminologia crítica, trata-se de um público que vivencia processos de criminalização, ou seja, são pessoas preferencialmente captadas pelo filtro seletivo do direito penal. Assim, a partir do acesso a esse público buscar-se-á a promoção de atendimentos especializados, o desenvolvimento de projetos e estratégias capazes de contribuir para a reversão de trajetórias criminais, a intervenção em fatores de risco mais imediatos relacionados à incidência de violências e crimes, bem como favorecer o acesso deste público as políticas de proteção social.

A delimitação de um público alvo envolvido diretamente com o fenômeno da violência e criminalidade busca marcar a diferença da Prevenção em relação às demais políticas públicas de proteção social que também promovem impactos

positivos para a redução de vulnerabilidades sociais e, conseqüentemente, também contribuem, ainda que indiretamente, para os objetivos de prevenção à criminalidade. Todavia, tem prioridades específicas e não possuem como foco de atuação a intervenção direta em fatores de risco relacionados de forma mais imediata à ocorrência de violências e criminalidades.

Em consonância com a abordagem conceitual sobre prevenção à criminalidade já apresentada na seção anterior, a Prevenção busca corroborar com a superação da premissa de que não há governabilidade sobre a dinâmica do fenômeno criminal e que somente intervenções macro estruturantes nas esferas da economia, educação, saúde, trabalho e cultura seriam capazes de intervir, a longo prazo, nos cenários de violências e criminalidades.

Esta última delimitação conceitual integra os esforços de aprendizado institucional e metodológico da Prevenção que, contando com as contribuições técnicas do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro – NESP, desenvolveu a metodologia de marco lógico a fim de melhor sistematizar seu escopo de atuação, público alvo, atividades, produtos, objetivos, transversalidades, convergência de esforços e impactos possíveis de serem alcançados por meio de uma atuação mais sistêmica da Política de Prevenção à Criminalidade, buscando superar a lógica de atuação fragmentada de programas.

Uma vez definidos o objetivo geral e público alvo, o Decreto nº 46.647/2014 (MINAS GERAIS, 2014) elenca os objetivos específicos que esclarecerão os caminhos pelos quais a Prevenção convergirá esforços e ações para acessar e atender o público alvo, bem como buscar a realização de seu objeto geral, quais sejam:

- contribuir para a prevenção e a redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores de áreas nas quais esses crimes estão concentrados, por meio da atuação do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!;
- promover meios pacíficos de administração de conflitos nos níveis interpessoal, comunitário e institucional, de forma a minimizar, prevenir e/ou evitar que estes se desdobrem em situações de violências e

criminalidade, por meio da atuação do Programa Mediação de Conflitos - PMC;

- contribuir para a consolidação de uma política criminal de responsabilização penal alternativa ao cárcere, mediante o efetivo monitoramento das Penas e Medidas Alternativas e da qualificação da execução penal via ações e projetos de caráter reflexivo e pedagógico, por meio da atuação do Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas – CEAPA;

- favorecer o acesso a direitos e promover condições para inclusão social de egressos do sistema prisional, minimizando as vulnerabilidades relacionadas a processos de criminalização e agravadas pelo aprisionamento, por meio da atuação do Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp;

- contribuir para a compreensão, registro, análise e intervenções nos fatores sociais relacionados a crimes e violências incidentes sobre os territórios e público atendidos pelos programas de prevenção social à criminalidade, de forma a qualificar as estratégias de enfrentamento desses fenômenos;

- promover e favorecer articulações intergovernamentais e multisetoriais para o enfrentamento dos fatores sociais relacionados à incidência de crimes e violências identificadas nos territórios de atuação e nos atendimentos ao público;

- fomentar a participação social em questões afetas à prevenção social à criminalidade.

Ao final, traz uma nova definição para as unidades físicas implantadas nos Municípios parceiros, nas quais são desenvolvidos os programas, cuja denominação geral passa a ser Unidade de Prevenção Social à Criminalidade, em analogia às denominações utilizadas pela SEDS para as unidades afetas aos Sistemas Prisional e de Medidas Socioeducativas. A nova nomenclatura, a fim de melhor enfatizar as peculiaridades dos programas, apresenta as seguintes subdivisões: Centros de

Alternativas Penais e Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional, que são unidades físicas para atendimento ao público, de abrangência municipal, localizadas em áreas centrais dos Municípios parceiros e responsáveis pela execução dos Programas CEAPA e PrEsp; Centros de Prevenção Social à Criminalidade, que são unidades físicas para atendimento ao público, de abrangência territorial, localizados em territórios que registram maior concentração de homicídios nos Municípios parceiros e responsáveis pela execução dos Programas FICA VIVO! e PMC.

Em dezembro de 2014, havia 45 Unidades de Prevenção Social à Criminalidade implantadas em 13 Municípios mineiros, conforme quadro abaixo:

Tabela 1- Localização das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade

13 Municípios	32 Unidades com Fica Vivo! e 31 Unidades com Mediação de Conflitos	13 Unidades com CEAPA e 11 Unidades com PrEsp
Belo Horizonte	13 (territorial)	1 (Municipal)
Contagem	2 (territorial)	1(Municipal)
Betim	4 (territorial)	1(Municipal)
Governador Valadares	1 (territorial)	1(Municipal)
Ipatinga	1 (territorial)	1(Municipal)
Montes Claros	2 (territorial)	1(Municipal)
Ribeirão das Neves	3 (territorial)	1(Municipal)
Santa Luzia	2 (territorial)	1(Municipal)
Uberaba		1(Municipal)
Uberlândia	3 (territorial)	1(Municipal)
Vespasiano	1 (territorial)	1(Municipal)
Araguari		1(Municipal CEAPA)
Juiz de Fora		1(Municipal)

Cabe registrar que em novembro de 2014, seguindo diretrizes governamentais de contingenciamento orçamentário e financeiro, a SEDS fechou 02 Centros de Prevenção Social à Criminalidade, sendo um no Município de Uberaba, no bairro Abadia, e outro no Município de Sabará, no bairro Nossa Senhora de Fátima.

A partir deste ponto, passaremos a abordagem dos programas que materializam os eixos estruturantes de atuação da Prevenção e cujos objetivos específicos convergem e contribuem para o alcance de seu objetivo geral, qual seja: prevenção e redução da violência e criminalidade incidentes sobre determinados

territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos, bem como para o aumento da segurança no Estado de Minas Gerais.

3.3 Programa de Controle de Homicídios – FICA VIVO!

De acordo com o artigo 25, inciso III, do Decreto 46.647/2014 (MINAS GERAIS, 2014), o Programa de Controle de Homicídios – FICA VIVO! tem como objetivo contribuir para a prevenção e a redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores de áreas nas quais esses crimes estão concentrados.

Se o incremento da taxa de crimes violentos era uma grande preocupação, a magnitude dos homicídios correspondentes aos jovens adquiriu caráter de epidemia. Uma pesquisa realizada em 2002, pelo CRISP/UFMG, deu visibilidade ao acentuado crescimento do número de homicídios em Belo Horizonte. Além do crescimento, a pesquisa revelou por meio de uma análise espacial da ocorrência dos homicídios, que o fenômeno concentrava-se em determinadas regiões da cidade, de forma marcante em seis dos mais de 81 conglomerados urbanos existentes na capital naquela época.

Do total de homicídios ocorridos em Belo Horizonte entre janeiro e dezembro de 2002, 36% aconteceram em aglomerados urbanos, em uma área que não ultrapassa 4,3% da área da cidade, que é algo em torno de 330 km². A população desses aglomerados totaliza 323.301 pessoas, cerca de 14% da população de Belo Horizonte. Índices claros do fenômeno de concentração espacial das ocorrências de homicídio (BEATO FILHO; SOUZA, 2003, p 73).

Naquela oportunidade, outros dados relevantes para a visualização sistêmica do fenômeno dos homicídios também foram explicitados:

- os envolvidos com os homicídios eram, em sua grande maioria, jovens, negros, do sexo masculino e com idade entre 15 e 29 anos;
- a proximidade da moradia entre os agentes e as vítimas, pois muitos assassinatos aconteciam entre vizinhos. Muitos homicídios eram resultantes de conflitos entre jovens que moravam em regiões próximas e que acabaram se tornando rivais. Uma rivalidade inscrita na formação de gangues, na delimitação de territórios e em pontos de encontro e desencontros, que se tornaram o cenário de trocas de tiros. Ede mortes. “No caso de Belo Horizonte, mais correto seria falar de uma implosão, do que de um fenômeno de explosão da criminalidade, pois ela ocorre no interior de comunidades específicas, onde vítimas e agressores são

originários e coabitavam o mesmo espaço (BEATO FILHO; SOUZA, 2003, p. 55);

- o baixo grau de organização das gangues. Quando analisada a estrutura organizacional dos grupos, não foi verificado nada parecido com o “crime organizado” tão em evidência nos meios de comunicação. Pelo contrário, o que se constatou em Belo Horizonte foi uma estrutura simples e bastante desorganizada nos limites da atuação das gangues.

- o mau relacionamento entre as forças policiais e as populações locais, de forma a gerar um sentimento ambíguo dos moradores em relação às polícias. A queixa em relação à violência da polícia é bastante recorrente entre os jovens. “O despreparo policial em lidar com situações desta natureza em aglomerados urbanos, aliado à desinformação a respeito da atividade criminosa no local, termina por gerar dificuldades de interação entre polícia e comunidade.”

A partir deste diagnóstico inicial, formou-se um grupo de trabalho com a função de elaborar um projeto que articulava ações repressivas e de proteção social, no intuito de controlar e reduzir a ocorrência de homicídios nas localidades de maior concentração desse crime. Desta forma, foi formulado e implementado o projeto-piloto denominado Projeto Controle de Homicídios, inicialmente implantado no Aglomerado do Morro das Pedras, situado na regional oeste de Belo Horizonte.

A execução do projeto, que envolveu uma ampla rede institucional atuando de forma alinhada nos eixos de repressão e proteção, apresentou uma redução expressiva da ordem de mais de 47% dos homicídios em apenas 5 meses. (BEATO FILHO; SOUZA, 2003, p 72). Avaliações posteriores corroboraram para a conclusão de que os homicídios no local de implantação do Programa Fica Vivo!, diminuíram mais que em outros focos de violência da cidade, ainda não contemplados pelo programa, além de promoverem outros impactos locais importantes tais como a redução de tiroteios, restrições de livre trânsito, favorecimento à integração da comunidade e melhoria da segurança local. (SILVEIRA, 2008)

A demonstração da viabilidade do projeto, os resultados alcançados, bem como a expressão e visibilidade positiva de sua marca favoreceram para que o Fica Vivo!

fosse institucionalizado no âmbito de atuação da Prevenção por meio do Decreto 43.334/03.

Até dezembro de 2014, o Fica Vivo! era desenvolvido em 32 (trinta e duas) regiões/ territórios com altas taxas de criminalidade violenta do Estado de Minas Gerais, sendo 13 em Belo Horizonte, 12 na Região Metropolitana e 7 no Interior. O Programa hoje conta com uma equipe multidisciplinar das áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas, entre diretoria, gerentes, gestores sociais, supervisores metodológicos, técnicos e estagiários.

Inicialmente, cabe salientar que o programa é delimitado por duas variáveis estruturantes, a faixa etária, com foco no atendimento exclusivo de jovens de 12 a 24 anos, e a territorialidade, pois sua atuação é vinculada às áreas georeferenciadas nas quais foram identificadas concentração de crimes de homicídios dolosos, em especial, com a participação de jovens, tanto como possíveis autores, como vítimas.

Para o desenvolvimento de sua metodologia, o Programa conta com a articulação de dois eixos de atuação: proteção social e intervenção estratégica. Para além dos esforços diretos do Programa, que estão sob sua governabilidade direta, o pleno desenvolvimento de ambos os eixos demanda o envolvimento e a atuação coordenada de atores externos, tanto de instituições integrantes dos Sistemas de Defesa e Justiça Criminal (Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Judiciário e SEDS), fundamentais para o eixo de intervenção estratégica (que será explicitado a seguir), assim como o envolvimento de outros órgãos públicos, instituições privadas e sociedade civil, visando ampliar a oferta e o acesso do público alvo a direitos e a políticas de proteção social.

Neste ponto, cabe destacar a importância do papel de liderança e coordenação da SEDS cuja capacidade de governança e o envolvimento institucional na condução em nível estratégico de tais eixos, favoreceriam a participação e a atuação dos demais órgãos e instituições integrantes de ambos os eixos.

Ao favorecer a realização de ações de repressão qualificada e desenvolver ações de proteção social, articulando-as a partir de uma concepção de prevenção social à criminalidade, o Fica Vivo! busca promover a prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens, ampliar a sensação de

segurança nas áreas de abrangência do Programa, bem como ampliar e fortalecer a rede de proteção sociocomunitária do público alvo (MINAS GERAIS, 2014, p 15).

A necessária coexistência e atuação simultânea desses dois eixos estruturantes ilustra o entendimento já defendido de que prevenção e repressão à criminalidade não são, obrigatoriamente, estratégias incompatíveis e opostas. Pelo contrário, quando bem coordenadas e equilibradas, são frentes que buscam viabilizar o alcance dos resultados do programa nos territórios atendidos, conforme passamos a demonstrar.

3.3.1 Eixo de Proteção Social

O eixo de proteção social do Fica Vivo! é norteado por dois objetivos principais, sendo o primeiro a ampliação e o fortalecimento da rede de proteção sócio comunitária e o segundo a prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas envolvendo os adolescentes e jovens moradores dos territórios de abrangência do programa, em especial, aqueles que já vivenciam trajetórias de envolvimento com a criminalidade. A convergência entre estes objetivos irá contribuir para o objetivo geral do programa que é a prevenção e redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens.

Em sintonia com os estudos mais atuais acerca da conceituação e das estratégias de prevenção à criminalidade, o programa se propõe a atuar nos vetores da violência. Para tanto, busca acessar o público alvo e atuar nos fatores intervenientes que são os elementos facilitadores de processos de produção da violência. Conforme as tipologias de prevenção à criminalidade já apresentadas, atua com foco no nível terciário, pois direciona suas estratégias de atendimento para os adolescentes e jovens com trajetórias de envolvimento com a criminalidade, ou seja, que já estão envolvidos em processos de violência e criminalidade, buscando prevenir e reduzir os conflitos e as rivalidades violentas, a repetição dos crimes cometidos, bem como o agravamento dos fatores de risco presentes na trajetória desse público, principalmente, o risco de morte.

Todavia, por se tratar de um Programa que atua em base territorial, é possível dizer que algumas de suas ações também produzem resultados nos níveis primário e secundário, uma vez que suas oficinas e outras ações coletivas como os fóruns

comunitários, projetos locais e institucionais também alcançam outros moradores locais, especialmente muitos jovens em situação de risco, que são moradores do território de abrangência e, portanto, acessam suas ações, mas que não apresentam envolvimento direto nas dinâmicas criminais. Ademais, suas intervenções influenciam o ambiente comunitário e promovem mecanismos de convivência social, de colaboração e confiança que corroboram de forma ampla para a coesão social e dificultam os processos de violência.

De acordo com seu marco lógico, o programa denomina de causas imediatas determinados fatores intervenientes para os quais busca desenvolver uma série de atividades que se constituem como fatores dificultadores para os processos de produção de violência. Entre as causas imediatas que o programa se propõe a intervir, destacamos:

a resolução violenta e/ou letal de conflitos motivados, sobretudo, por intrigas, provocações, desavenças e dívidas; estabelecimento de formas de regulação da convivência incompatíveis com a ordem democrática, pois baseadas em intimidações, ameaças de morte e vinganças; participação de adolescentes e jovens em confrontos armados envolvendo gangues rivais; redução das perspectivas de vida de adolescentes e jovens com trajetórias de envolvimento com a criminalidade; baixa perspectiva quanto à circulação e acesso à cidade (MINAS GERAIS, 2014, p. 24).

Para intervir em tais causas imediatas, o Programa conta com uma equipe multidisciplinar com formação nas áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas, entre diretoria, gerentes, supervisores metodológicos, gestores sociais, técnicos e estagiários, além dos oficineiros que desempenham atividades estratégicas a serem melhor abordadas logo adiante. Por meio de todos esses atores, desenvolve um leque de atividades cujas metodologias buscarão o acesso, o atendimento, o diálogo, a confiança e o estabelecimento de vínculos junto aos adolescentes e jovens moradores dos territórios de abrangência para com a participação ativa deste público atendido, construir formas não violentas para a resolução dos conflitos vivenciados, diminuir as situações de perigo e a letalidade destes conflitos, bem como a construção de estratégias para a reversão de trajetórias criminais.

Em seu eixo de Proteção Social o Programa desenvolve as atividades, explicadas a seguir:

- Análise da dinâmica social das violências e da criminalidade;
- Oficinas de esporte, cultura e arte;
- Multiplicadores;
- Atendimentos individuais;
- Projetos locais;
- Projetos de circulação;
- Projetos (Inter) institucionais;
- Fóruns Comunitários

A **análise da dinâmica social das violências e da criminalidade** é a base estruturante de todas as demais atividades desenvolvidas, pois para que seja possível o desenvolvimento de oficinas, de projetos locais e de circulação, a realização dos atendimentos entre outras ações, é fundamental que se compreenda, em cada uma das localidades na qual o Fica Vivo! está implantado, a dinâmica social específica de cada território que esteja vinculada aos homicídios dolosos de adolescentes e jovens. É preciso que haja uma análise mais ampla acerca dos fatos e fenômenos de natureza social, cultural, econômica e territorial que, conforme as especificidades de cada área atendida interferem na incidência de violências e crimes.

A vertente territorial do programa implica considerar e compreender a dimensão cultural e particularidades locais dos territórios atendidos, os anseios e não somente as necessidades da população local. Trata-se de uma concepção de território que extrapola a dimensão física, pois se considera o sentimento de pertencimento e as relações construídas entre as pessoas que nele vivem.

São exemplos de fatores a serem compreendidos para a elaboração da análise da dinâmica social das violências e da criminalidade: o histórico sobre a formação do município e do território atendido; as redes de serviços públicos, privados e comunitários existentes; qualidade do atendimento prestado à população pela rede de serviços; a existência ou não de violência institucional, em especial, a relação com as instituições policiais; a mobilidade da população; a rivalidade entre indivíduos e grupos locais ou externos ao território; cultura do silêncio; regras locais de convivência; tipos de violências e crimes mais comuns; localidades e horários onde os crimes ocorrem; faixa etária das vítimas e dos agressores; aumento da circulação de pessoas armadas, dentre outros que contribuirão para uma compreensão mais qualificada

acerca da dinâmica vinculada aos homicídios dolosos de adolescentes e jovens e, desta forma, favorecer a proposição e implementação de projetos e ações preventivas.

As **oficinas de esporte, cultura e arte** desenvolvidas pelo Programa Fica Vivo! representam a estratégia com maior capilaridade para aproximação e atendimento ao público, uma vez que podem estar localizadas em diferentes locais das áreas de abrangência do Centro de Prevenção Social à Criminalidade. Cabe salientar que este fator também contribui para a leitura da dinâmica social do território.

As oficinas extrapolam a dimensão do ofício, pois, a partir da realização de atividades esportivas, culturais e artísticas possibilitam o estabelecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa, a abertura de espaços para expressão de diferenças e singularidades sem julgamentos morais e preconceituosos, a criação de espaços de reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas, a promoção da circulação de adolescentes e jovens pela região de moradia, bem como favorecem a integração entre os adolescentes e jovens atendidos pelo Programa.

Para a execução das oficinas, o Fica Vivo! conta com lideranças comunitárias, denominados de “oficineiros” com experiência de trabalho com adolescentes e jovens, anterior à chegada do Programa e que são, preferencialmente, moradores das áreas de abrangência. Diferentemente dos gestores sociais e das equipes técnicas, o vínculo dosicineiros com o Programa materializa uma articulação do Estado com a sociedade civil. No que tange ao apoio financeiro para a execução das oficinas de esporte, cultura e arte, o Programa formaliza com osicineiros um contrato de prestação de serviços.

Segundo a metodologia do programa o atendimento realizado pelosicineiros diferencia-se daquele realizado pelos técnicos sociais, na medida em que é mediado por um ofício e por um saber que lhe é próprio. Cabe aos técnicos, contudo, acompanhar e apoiar osicineiros no desenvolvimento de sua função e dialogar com os mesmos sobre aspectos da dinâmica social das violências e da criminalidade afetadas à área de abrangência e que se relacionem com o público do Programa (MINAS GERAIS, 2014 p. 2).

Os multiplicadores são aqueles adolescentes ou jovens que se destacam em uma determinada oficina pela habilidade que possui em compreender, realizar e transmitir o ofício e/ou os objetivos do Programa. Suas habilidades permitem uma maior proximidade e diálogo com os demais adolescentes e jovens atendidos pela oficina e seu interesse, em ser multiplicador, faz com que ele se torne uma referência para os mesmos.

A escolha do multiplicador será feita pelos oficinairos, juntamente com a equipe técnica, e ele deverá ser acompanhado de forma mais sistemática pelos mesmos.

Os **atendimentos Individuais** são realizados exclusivamente pelos técnicos sociais, independente de sua formação profissional, e se destinam ao seu público prioritário, ou seja, aos adolescentes e jovens com trajetórias de envolvimento com a criminalidade.

São as demandas e as questões que os adolescentes e jovens direcionam pessoalmente ao Programa que orientam os atendimentos individuais. É esperado que o acolhimento e a interpelação realizados pelo técnico social possam favorecer a reflexão do adolescente ou jovem sobre a própria trajetória de vida, em especial, sobre as condutas de risco que adota e que pode vir a ser letal ou levar à perda de sua liberdade, seja pelo aprisionamento institucional, seja pela impossibilidade de circulação em sua própria comunidade, em virtude dos conflitos e guerras locais.

Desse modo, os atendimentos individuais se baseiam em uma escuta e intervenção apuradas e na articulação entre aspectos sociais e subjetivos. É buscada a compreensão sobre como cada adolescente ou jovem atendido subjetiva o contexto social no qual está inserido; como ele se posiciona nas relações que estabelece com os outros, com a realidade do lugar onde mora e com os espaços pelos quais circula. “É este posicionamento próprio a cada um que possibilita a construção de respostas singulares e que orientará a definição de encaminhamentos específicos para situações de risco social e pessoal (MINAS GERAIS, 2014, p. 22).

Assim como as demais atividades do Programa, os atendimentos individuais podem ser realizados em diferentes espaços, podem acontecer em uma rua ou beco, nos locais onde ocorrem as oficinas, em equipamentos públicos localizados na área de abrangência ou fora dela, assim como no próprio Centro de Prevenção Social à

Criminalidade. Ou seja, os atendimentos individuais devem ocorrer onde o público prioritário está ou consegue ir.

Por sua vez, os **Projetos Locais** são conceituados como um conjunto de ações planejadas com a intenção de provocar uma mudança de uma determinada situação existente para outra desejada, com começo e fim determinados, devendo alcançar objetivos estabelecidos previamente. Nesse sentido, os Projetos Locais se configuram como formas alternativas de encontro e de ampliação das possibilidades de aproximação e atendimento aos jovens, tanto podem inaugurar a chegada do Fica Vivo! em uma determinada localidade da área de abrangência e a vinculação de jovens ainda não acessados via oficinas, como fortalecer atendimentos perante aqueles jovens já participantes.

Apesar de não terem como objetivo a articulação da rede, a execução dos Projetos Locais pode contar com o envolvimento de outras instituições e ser uma oportunidade de favorecer o acesso dos jovens a outros serviços públicos e comunitários

Já os **projetos de circulação** promovem a circulação do público atendido para além da região de moradia, favorecendo, deste modo, a ampliação das perspectivas de circulação e de acesso à cidade. Assim como os Projetos Locais, também se configuram como um conjunto de ações planejadas a partir das especificidades de cada território e do público, com prazos e objetivos previamente definidos.

No tocante aos **Projetos (inter)institucionais**, assim como os Projetos Locais e de Circulação também têm começo e fim determinados e devem alcançar objetivos previamente estabelecidos, todavia, diferenciam-se pelo fato de não serem um conjunto de ações desenvolvidas para cada localidade, mas como são elaborados pela diretoria do Programa, são atividades que envolvem, em um só projeto, todas as localidades atendidas pelo Programa ou a maior parte delas.

Estes projetos podem envolver todas as oficinas de esporte, como a Olimpíadas, ou todas de cultura, como as Mostras Culturais, entre outros. A dimensão do escopo de abrangência desses projetos é importante tanto para fortalecer a identidade e visibilidade do programa, como para estreitar seus vínculos com os adolescentes e jovens atendidos. Ademais, contribui ainda com a ampliação das perspectivas de circulação e acesso à cidade pelos adolescentes e jovens atendidos,

favorece a integração entre os mesmos, a partir da promoção de espaços de encontro coletivo onde as rivalidades e as formas de resolução violenta dos conflitos são pautas de reflexão.

Por meio de seus projetos metodológicos, o Programa amplia a participação social, política e cultura dos adolescentes e jovens atendidos, a fim de que os mesmos sejam empoderados e instrumentalizados para novas formas de expressar seus interesses, suas leituras, percepções de mundo, demandas, insatisfações, assim como a reivindicação de direitos violados e/ou negligenciados.

Por fim, os **fóruns comunitários** também integram o escopo metodológico do Fica Vivo!, porém, extrapolam o âmbito de atuação exclusiva do programa. Trata-se de uma ação transversal que tem como referência o próprio Centro de Prevenção Social à Criminalidade, de forma a incluir ainda a participação do Programa de Mediação de Conflitos. Logo adiante, na descrição das ações afetas aos objetivos transversais da Política de Prevenção à Criminalidade, os fóruns serão melhor apresentados. Neste momento, para fins específicos do Programa Fica Vivo!, importante destacar que são espaços privilegiados onde os adolescentes e jovens podem discutir a realidade local a partir de suas perspectivas e expectativas, de forma compartilhada com os demais moradores das áreas atendidas, assim como perante representantes de instituições não governamentais e servidores públicos locais.

Assim, por meio de tais ações metodológicas, o Fica Vivo! desenvolve mecanismos de prevenção à criminalidade com o objetivo de intervir diretamente em fatores de risco e causas mais imediatas que tangenciam as dinâmicas de violência e criminalidade, contando, para tanto, com a flexibilidade metodológica necessária para adaptação e conformação de suas oficinas, projetos e atendimentos às distintas dinâmicas sociais de violências e criminalidades vivenciadas. Ou seja, busca desenvolver uma sintonia fina entre o contexto de violência e criminalidade local e suas intervenções metodológicas.

Importante salientar que no tocante às causas mais estruturantes presentes nos territórios de atuação do Programa e que também contribuem para intensificar as vulnerabilidades sociais e precarizar as condições de convivência nos territórios, tais como baixa adesão ao sistema educacional, baixa inserção e permanência no mercado formal de trabalho, uso abusivo de álcool e outras drogas, entre outras, o

Fica Vivo! adota a estratégia de atuação em rede, atuando na intermediação entre os jovens e adolescentes que apresentam as demandas e as políticas públicas competentes que são provocadas a ampliar as ofertas e serviços de modo a alcançar também o público alvo do programa.

Ou seja, o Fica Vivo! contempla tanto ações metodológicas que viabilizam atendimentos diretamente junto ao público, com objetivos mais imediatos, norteados pela prevenção e redução de homicídios dolosos, como uma atuação em rede, de forma articulada com outras políticas públicas e serviços de atendimento a adolescentes e jovens, de forma a promover a ampliação e fortalecimento da rede de proteção sócio comunitária deste público.

Entre 2006 e 2014, o Programa o Programa Fica Vivo! desenvolveu suas atividades em 11 Municípios mineiros, mais especificamente, em 34 territórios de maior concentração de crimes de homicídio, conforme ilustrado no quadro abaixo (MINAS GERAIS, 2014, p. 28):

Tabela 2

Média de participação mensal de jovens no programa Fica Vivo! por Centro de Prevenção Social à Criminalidade											
Município	Centros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	MÉDIA DE JOVENS ATENDIDOS
Belo Horizonte	Cabana do Pai Tomás	759	912	766	743	686	465	471	487	494	643
Belo Horizonte	Vila Cemig	419	294	325	392	380	290	278	268	216	317
Belo Horizonte	Jardim Felicidade	547	598	513	484	483	484	417	448	368	483
Belo Horizonte	Jardim Leblon	-	-	-	8	155	267	335	311	251	222
Belo Horizonte	Minas Caixa	-	-	65	145	300	319	329	296	287	249
Belo Horizonte	Morro das Pedras	1.119	1.023	791	688	552	589	543	545	544	711
Belo Horizonte	Pedreira Prado Lopes	604	667	759	628	502	393	319	319	273	495
Belo Horizonte	Primeiro de Maio	-	-	-	-	-	-	-	85	218	148
Belo Horizonte	Ribeiro de Abreu	921	1.175	1.066	868	748	607	428	464	477	751
Belo Horizonte	Santa Lúcia	256	380	377	364	413	507	425	278	256	362
Belo Horizonte	Serra	217	382	392	495	436	445	378	367	327	383
Belo Horizonte	Taquaril	1.007	952	1.031	951	826	695	600	507	412	776
Belo Horizonte	Vila Pinho	-	-	-	-	-	-	-	55	103	78
Betim	Citolândia	-	-	-	-	325	407	348	310	322	342

Betim	Jardim das Alterosas	-	-	-	-	-	-	-	-	127	109
Betim	Jardim Teresópolis	781	886	744	708	748	632	420	369	403	631
Betim	PTB	-	-	173	257	466	525	438	405	406	381
Contagem	Nova Contagem	862	689	810	885	747	660	587	591	553	710
Contagem	Ressaca	-	-	-	-	-	-	-	0	143	72
Governador Valadares	Carapina	-	-	-	-	-	-	-	-	93	78
Governador Valadares	Turmalina	399	306	482	664	679	753	638	639	592	574
Ipatinga	Betânia	425	473	530	724	655	561	623	620	519	571
Montes Claros	Cristo Rei	-	-	103	220	220	231	216	178	198	194
Montes Claros	Santos Reis	517	687	631	547	646	633	572	475	456	574
Ribeirão das Neves	Justinópolis	-	-	-	-	-	-	-	-	139	129
Ribeirão das Neves	Rosa Neves	403	403	548	731	840	535	452	499	395	534
Ribeirão das Neves	Veneza	314	510	552	665	731	611	430	351	347	501
Sabará	Nossa Senhora de Fátima	-	302	396	459	404	440	411	364	300	384
Santa Luzia	Palmital	710	800	929	853	794	789	725	614	541	751
Santa Luzia	Via Colégio	-	-	129	182	216	262	268	276	352	239
Uberaba	Abadia	-	-	232	342	335	322	337	356	361	326
Uberlândia	Jardim Canaã	-	-	-	-	-	-	-	-	#DIV/0!	0
Uberlândia	Morumbi	827	753	644	578	679	673	636	557	444	644
Vespasiano	Morro Alto	558	696	579	672	552	491	543	491	461	561
	Oficinas em parcerias	-	405	504	502	23	0	0	0	0	179
TOTAL		11.645	13.293	12.544	13.620	13.420	13.586	12.166	11.445	11.072	12.534

Neste ponto, passamos a discorrer sobre a perspectiva de repressão qualificada que, em termos metodológicos, é representada pelo eixo de Intervenção Estratégica.

3.3.2 Eixo Intervenção Estratégica

Inicialmente, cabe registrar que o eixo de intervenção estratégica pressupõe uma proposta de repressão diferenciada do modelo tradicional. Em substituição às operações policiais reativas, ostensivas e criminalizadoras, exige que as intervenções ocorram de forma qualificada, inteligente, focada e direcionada para um resultado que contribui para o bem estar das comunidades atendidas, em sintonia com o eixo de proteção social (que será explicitado adiante), também devem contribuir para a proteção e garantia de direitos dos moradores. Para tanto, requer uma necessária

articulação interinstitucional entre a Secretaria de Estado de Defesa Social, as Polícias Militar e Civil, Ministério Público, Poder Judiciário e Órgãos Municipais de Segurança Pública.

As atividades vinculadas a este Eixo são: a operacionalização de policiamento preventivo **especializado** e a formação e funcionamento de **grupos de intervenção estratégica**.

Conforme apontado na pesquisa realizada em 2002, um dos problemas difíceis de serem enfrentados nos territórios de maior concentração dos crimes de homicídios, dizia respeito ao mau relacionamento entre as forças policiais e as populações locais (BEATO FILHO; SOUZA, 2003, p. 60). Todavia, em que pese os conflitos existentes, o serviço de policiamento se apresentava como um dos serviços mais almejados pela população nessas localidades, haja vista os graves problemas gerados pelos conflitos entre as gangues rivais, entre as gangues e a polícia, bem como a dinâmica do tráfico de drogas local que deixam os moradores vulneráveis às violências e limitados no exercício de direitos fundamentais como a segurança e a circulação pelo próprio território.

O despreparo policial em lidar com as dinâmicas criminais nesses aglomerados urbanos, a atuação reativa e, regra geral, criminalizadora, aliada à desinformação a respeito das atividades criminosas existentes e a baixa legitimidade da presença do próprio Estado em débito com o provimento local de políticas públicas, favoreciam um uso abusivo e arbitrário da força pelas instituições policiais, de forma indiscriminada, vitimizando ainda mais os moradores locais.

Esse cenário exigia uma alteração e qualificação da presença policial nas áreas de atuação do Fica Vivo!, a fim de que o Programa e demais políticas atuantes no território pudessem desenvolver suas atividades sem restrições e também para que a própria atuação policial não se tornasse um limitador das ações metodológicas, em especial, aquelas que buscavam acessar os jovens já envolvidos em dinâmicas criminais.

Desta forma, alinhada ao escopo e territórios de atuação do Programa Fica Vivo!, a Polícia Militar de Minas Gerais - PMMG elaborou e publicou a Instrução nº 002/05 – CG que regula a criação e emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR (MINAS GERAIS, 2005).

3.3.2.1 Policiamento Especializado em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR

No texto de apresentação do documento oficial que cria o GEPAR, a própria PMMG reconhece o perfil repressivo e violento da atuação policial nestas localidades, como resposta à ousadia e força das gangues e grupos criminosos atuantes nos territórios:

Homicídios de adolescentes provocados por disputas de território entre gangues que movimentam o tráfico de drogas nestas áreas passam a ser uma constante e a vida passa a ser banalizada. Essas gangues e grupos se tornam tão fortes que começam a enfrentar o único órgão estatal que esporadicamente se faz presente nestas áreas: a polícia. Os confrontos são constantes, as ações das gangues cada vez mais ousadas e a polícia cada vez mais repressora e violenta. A comunidade desses grupos passa a ficar oprimida tanto pelas ações dos traficantes quanto da polícia, gerando grande insatisfação social (MINAS GERAIS, 2005, p. 7).

É reconhecido que os recursos e as estratégias disponíveis têm se mostrado insuficientes para a demanda de segurança aclamada pela população moradora dessas áreas de maior risco criminal, daí a necessidade de encontrar novas formas de atuação para suprir tais deficiências. Como principal resposta da PMMG para esse desafio, a Instrução 02 cria o GEPAR visando proporcionar uma atuação diferenciada e permanente de policiamento,

com ênfase na prevenção, respeito aos direitos humanos e envolvimento comunitário, buscando combater a criminalidade nas causas e não nos efeitos, por acreditar ser essa a melhor forma de prevenir a ascensão criminal (MINAS GERAIS, 2005, p. 8).

Conforme previsão legal, o GEPAR tem responsabilidade territorial, para atendimento exclusivo a essas comunidades, visando promover a prevenção e repressão qualificada aos crimes violentos, com o objetivo precípua de tentar reduzir os altos índices de homicídios desses locais, bem como traçar estratégias para reduzir a mão de obra disponível para a prática de crimes.

Nesse sentido, o GEPAR teria sua atuação balizada dentro de três pilares: a prevenção, a repressão qualificada e a promoção social. É possível interpretar, por meio de uma breve análise sobre as atividades destinadas ao GEPAR, que os pilares

de prevenção e repressão qualificada se convergem para uma atuação nos moldes do policiamento ostensivo. Já o pilar da promoção social se aproxima da perspectiva do policiamento comunitário.

A missão geral do GEPAR explicita a coexistência de ambas as frentes de atuação destacando ser sua função tanto a neutralização, de maneira preventiva e repressiva, das “guerras de quadrilhas rivais” existentes nas áreas de risco, como o desenvolvimento e participação em projetos sociais que visem à interação com a comunidade, buscando melhorar o relacionamento e a visão dos moradores destes locais com a polícia (MINAS GERAIS, 2005, p 9).

A Instrução ainda regulamentou outros pontos fundamentais para a estruturação e atuação do GEPAR visando favorecer o alcance de sua missão, dentre os quais destacamos os procedimentos de seleção, formação e a capacitação do Grupo que foram disciplinados da seguinte forma:

o GEPAR deverá ser formado por policiais militares convocados voluntariamente, com no mínimo um ano de serviço na atividade operacional e que não tenham sido, nos últimos doze meses, punidos por abuso de autoridade, emprego indevido de arma de fogo, uso de bebida alcoólica, e outras transgressões de natureza grave, além de estarem atualizados no Treinamento Policial Básico, possuidor do curso de promotor de polícia comunitária, ou promotor de direitos humanos, ou ainda, instrutor do PROERD, no mínimo (MINAS GERAIS, 2005, p. 15).

Ademais os policiais selecionados deverão ser

submetidos a um treinamento complementar, padronizado, de capacitação específica, com disciplinas voltadas para a polícia comunitária, mobilização comunitária, direitos humanos e prevenção ao uso de drogas, além de temáticas e táticas policiais, visando uma maior qualificação profissional e, por conseguinte, melhorar o atendimento ao público alvo (MINAS GERAIS, 2005 p. 16).

Trata-se de uma Instrução que aponta para algumas inovações quando delinea algumas perspectivas de policiamento comunitário, todavia, ao mesmo tempo, também delega para o mesmo Grupo competências inerentes ao policiamento ostensivo. Desta forma, coube ao GEPAR, na prática cotidiana, no interior de territórios caracterizados por dinâmicas criminais conflituosas e, por vezes violentas, o desafio de conciliar e administrar os conflitos comunitários e interpessoais, o risco

social e coletivo, mantendo-se como um meio de força comedida e proporcional à resistência oferecida às leis.

Logo, diante dos crimes, dos conflitos e das desordens vivenciadas nos territórios de abrangência, caberia ao GEPAR, além das intervenções de cunho repressivo, ter competência técnica para articular estratégias de policiamento com o uso de habilidades não convencionais à formação militar, tais como a negociação, a mediação, a articulação de rede e a resolução de problemas locais. A partir destas competências, sua atuação estaria sempre pautada pelo uso comedido da força, de forma a alinhar a necessidade de preservação da ordem pública com os princípios da legalidade e da igualdade e, desta forma, contribuir para as ampliações da sensação de segurança da população local e da legitimidade das ações policiais.

Ademais, a legitimidade da atuação policial no território não estaria restrita às ações com viés comunitário, mas também alcançaria aquelas voltadas para a repressão, pois, em atenção aos propósitos do presente Eixo, estas passariam a ser melhor direcionadas e contariam com o suporte e controle do Grupo de Intervenção Estratégica - GIE.

3.3.2.2 Grupos de Intervenção Estratégica – GIE

Os Grupos de Intervenção Estratégica - GIE tem como objetivo central a ampliação da assertividade e tempestividade das ações repressivas realizadas nas áreas de abrangência do Programa Fica Vivo! e, desta forma, também contribuir para a prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas, bem como para ampliação da sensação de segurança nos territórios atendidos.

A baixa efetividade do Estado na garantia da segurança pública contribui sobremaneira para a impunidade e para a naturalização de atos criminosos, em especial, de homicídios dolosos de jovens, negros e moradores de periferias. Sempre que a morte de jovens, principalmente aqueles integrantes de gangues, não encontra resposta legal via aparelho estatal, a resposta local se apresenta em forma de vingança, consumando mais mortes e mais violência, numa espiral de homicídios que subtrairá muitas vidas.

A ineficiência do sistema de justiça e segurança pública é estruturante, passa principalmente pelas baixas capacidades preventiva e investigativa das polícias, pela morosidade da Justiça e pela frouxa articulação de tais sistemas.

Relatório que compõe a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – ENASP estima que apenas entre 5 e 8 por cento dos homicídios anualmente ocorridos no Brasil tem autoria e materialidade identificadas. Segundo alerta Saporì e Soares (2014), a gravidade da situação é de tal ordem que o levantamento dos inquéritos de homicídios instaurados em todas as delegacias de polícia do país até o dia 31 de dezembro de 2007, que ainda se encontrava em tramitação, realizado pela ENASP, obteve o número assustador de 134.944 inquéritos. “Em outras palavras, havia no Brasil, na segunda metade da década passada, mais de 130 mil homicídios não esclarecidos” (SAPORI; SOARES, 2014, p. 86).

Em relação à morosidade, segundo pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (MINAS GERAIS, 2013), os homicídios ocorridos em Belo Horizonte, entre 1985 e 2003 e que foram esclarecidos pela polícia, demoraram em média 1.485 dias para chegarem ao último estágio processual, o julgamento pelo tribunal do júri. Sendo que, em caso de recurso da sentença, o desfecho deu-se em 1.840 dias. Isso significa que foram necessários cinco anos para que a Justiça chegasse ao veredito final sobre o homicídio (SAPORI; SOARES, 2014, p. 88).

A frouxa articulação das organizações que compõem os Sistemas de Segurança Pública e Justiça Criminal é outra variável que impacta na ineficiência das políticas de segurança pública. São Sistemas que no cotidiano não se pautam pelas trocas de informações, pelo planejamento integrado e pela cooperação. Pelo contrário, os conflitos de interesses e o isolamento institucional são predominantes.

Diante desse quadro institucional desfavorável cujas reformas estruturantes carecem de arranjos políticos e alterações constitucionais, a metodologia de funcionamento dos GIE se apresenta como uma solução tópica visando à operacionalização de mecanismos de atuação integrada, pautados na troca contínua de informações, estabelecimento coletivo de prioridades e alinhamento das estratégias de atuação.

Para isto, é imprescindível a criação de uma rede de informações, com a participação de atores estratégicos competentes pelas ações que compõem todo o ciclo criminal, alinhados pelo estabelecimento de uma rotina comum.

Nesse sentido, os atores que integram os Grupos de Intervenção Estratégica são:

- Secretaria de Estado de Defesa Social: representada pela direção do Programa Fica Vivo!, pela gestão social dos Centros de Prevenção à Criminalidade¹¹, pela coordenação do serviço de inteligência do sistema prisional e coordenação do serviço de inteligência do sistema socioeducativo;
- Polícia Militar: batalhões, companhias e, especialmente, representantes do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR;
- Polícia Civil: representantes das delegacias especializadas de homicídios e delegacias de área;
- Ministério Público: representantes das promotorias criminais, da infância e juventude e de combate ao crime organizado;
- Poder Judiciário: representantes das varas criminais, vara da infância e juventude e de execução penal;
- Secretaria Municipal de Segurança Pública: representante do poder público municipal, regra geral, competente pela pasta de segurança pública municipal (MINAS GERAIS, 2014, p 17).

Por sua vez, a operacionalização do GIE pressupõe a realização das seguintes atividades compartilhadas:

- Reuniões ordinárias envolvendo os representantes do GIE;
- Levantamento de dados para identificação de pessoas e/ou grupos a serem monitorados;
- Sistematização de informações em relatórios sobre as pessoas/e ou grupo monitorados;

¹¹ A gestão social dos Centros de Prevenção à Criminalidade é realizada por gestores sociais. Os mesmos são responsáveis, desse modo, pela coordenação local dos Centros de Prevenção Social à Criminalidade.

- Análise dos relatórios em articulação com a dinâmica criminal das áreas monitoradas para que se verifiquem as medidas que possam ser adotadas;
- Acompanhamento das medidas adotadas e avaliação dos resultados alcançados;
- Aproximação e integração entre os representantes das instituições componentes do Grupo;
- Trabalho contínuo e ágil, com redução das formalidades (MINAS GERAIS, 2014, p. 16).

É importante destacar que as reuniões ordinárias dos GIE contribuem para aproximar os representantes das instituições que compõem os sistemas de defesa social e de justiça criminal, favorecendo para o esclarecimento de dúvidas quanto às funções e limites de atuação de cada órgão, possibilitando a definição de prioridades, percebidas enquanto comuns a todos os envolvidos.

Para além do necessário compartilhamento de informações sobre as especificidades da dinâmica criminal da área de abrangência, o ambiente do GIE contribui para o estabelecimento de laços de confiança e cooperação entre as instituições que se percebem trabalhando de forma convergente em busca de resultados comuns. Assim, seus efeitos e suas ações não se limitam ao momento das reuniões, tornam-se um trabalho cotidiano.

Outro fator a destacar e que favorece a constituição e legitimação do Grupo, bem como o alcance de resultados, é a condução compartilhada das reuniões entre a SEDS, por meio da direção do Programa Fica Vivo! e o Ministério Público, por meio de um promotor de justiça de referência. A participação do Ministério Público favorece a movimentação dos trâmites legais das fases pré-processual e, sobretudo, processual referentes aos crimes relacionados às pessoas e/ou grupos monitorados. A partir dessa condução, é possível, dentre outros, maior integração dos órgãos, agilidade no encaminhamento das demandas, bem como das respostas necessárias à atividade policial.

O GIE apresenta peculiaridades em relação a outros modelos de órgãos colegiados de integração, quais sejam, o protagonismo e a participação direta dos policiais que atuam no nível operacional. Isto porque a metodologia de funcionamento do GIE se propõe a favorecer o trabalho e agilizar as respostas legais necessárias

para a atuação policial na ponta. As prioridades são as análises das dinâmicas criminais locais, o alinhamento, a execução e o monitoramento das ações, não se distorcendo, portanto, para o formato de reuniões ritualísticas de apresentações de gráficos e prestação de contas acerca da quantidade de operações realizadas. Ou seja, as demandas são de baixo para cima, deste modo, mais legítimas e com maiores probabilidades de assertividade.

Diante da importância dos GIE e de suas ações, é fundamental a realização contínua de capacitações integradas. As mesmas têm por objetivo aproximar ainda mais os participantes dos Grupos de Intervenção Estratégica de cada um dos municípios, bem como compartilhar conhecimentos que poderão contribuir para o aperfeiçoamento do trabalho. O conteúdo programático das Capacitações Integradas é revisado periodicamente, mas tem como pilares: o conhecimento sobre a política estadual de segurança pública de Minas Gerais; o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Estado Defesa Social e pelos programas que compõem a Política Estadual de Prevenção à Criminalidade; os objetivos e a metodologia de trabalho do Grupo de Intervenção Estratégica; o planejamento de ações de proteção social e de repressão qualificada, a partir de situações reais relacionadas à dinâmica criminal referente aos territórios de atuação de cada um dos Grupos.

Desse modo, as reuniões do GIE catalisam a atuação integrada de instituições que, apesar das várias deficiências estruturantes dos sistemas de defesa social e justiça criminal, precisam atuar de forma minimamente coordenada e alinhada. Assim, ao menos nos territórios de abrangência do Programa Fica Vivo! e GEPAR, tornar-se-ia possível superar o modelo de gerenciamento de crises e as recorrentes operações policiais pautadas no uso ostensivo da força e na ocupação violenta e pontual dos territórios como forma de demonstração de poder.

O eixo de intervenção estratégica do Programa Fica Vivo! é importante para o rompimento da idéia de que prevenção e repressão a criminalidade estariam em campos, necessariamente, diferentes. Desde que tenhamos uma concepção de repressão qualificada e pautada pela legalidade, em consonância com os fundamentos republicanos, a atividade policial é necessária e legítima. Não sendo possível a prevenção do crime, a resposta repressiva diante de um crime consumado deverá ser ágil e fundamentalmente qualificada, sob o risco eminente de mais homicídios serem impetrados e mais vidas subtraídas.

Desta forma, a operacionalização de um policiamento de referência territorial, representado pelo GEPAR, e a articulação e alinhamento dos órgãos integrantes dos sistemas de defesa social e justiça criminal em torno do GIE, consubstanciam passos importantes para o provimento, de fato, da segurança dos moradores dessas localidades. Ademais, por meio da conjunção de seus eixos estruturantes, o Programa busca vocalizar o entendimento segundo o qual, para que o uso da força, ainda que de forma comedida, seja legítima, é necessário também que seja subsidiária, que não seja a principal ou a única forma de manifestação e presença do estado nesses territórios, razão pela qual, se faz fundamental a coexistência e, necessariamente, a preponderância da proteção social.

3.4 O Programa Mediação de Conflitos – PMC

De acordo com o artigo 25, inciso IV, do Decreto 46.647/2014 (MINAS GERAIS, 2014), o Programa Mediação de Conflitos - PMC possui como objetivo principal promover meios pacíficos de administração de conflitos em níveis interpessoais, comunitários e institucionais, que contribuam para minimizar, prevenir e/ou evitar que estes se desdobrem em situações de violências e criminalidades.

A metodologia de atuação do PMC é desenvolvida a partir da constatação de um problema central, qual seja, a predominância de formas violentas de administração de conflitos que se desdobram em situações de violências e/ou delituosas.

A existência de conflitos é inerente ao convívio social, inclusive, podem representar oportunidades positivas de amadurecimento e fortalecimento das relações interpessoais, comunitárias e também institucionais. Todavia, quando os conflitos são compreendidos somente de maneira negativa e a violência se instaura como a forma predominante de administração dos mesmos, temos a materialização de um perigoso fator de risco com graves impactos para a instauração de situações de violência e criminalidade.

A partir desta constatação, o PMC pautará sua atuação no enfrentamento às violências, na minimização de riscos sociais e na redução de causas imediatas que tangenciam e aumentam a probabilidade de ocorrência de homicídios oriundos de violência contra mulher, violência doméstica e familiar, conflitos entre vizinhos e outras formas de violação de direitos. Portanto, difere e ao mesmo tempo complementa a intervenção do Programa Fica Vivo!, que apresenta como foco de atuação o enfrentamento das formas de violência exercidas exclusivamente pelos jovens e contra os jovens, que tem como resultado as elevadas taxas de letalidade juvenil.

O PMC também desenvolve sua metodologia a partir de uma vertente territorial, ou seja, sua atuação está delineada por uma área de abrangência caracterizada pela concentração de homicídios dolosos. Assim, atua em parceria com o Programa Fica Vivo! nos territórios de abrangência dos Centros de Prevenção Social à Criminalidade.

Conforme as tipologias de prevenção à criminalidade já apresentadas, atua com foco no nível secundário, pois direciona suas estratégias de atendimento aos

moradores envolvidos em situações de conflitos, com maior risco de consumação de violências e crimes. Trabalha com diagnósticos da realidade local voltados para uma percepção de que certos grupos são mais vulneráveis à violência que outros, tais como as mulheres, crianças, adolescentes e idosos.

Todavia, seu alcance metodológico permite dizer que suas ações visam produzir efeitos também nos níveis primário e terciário. Primário tendo em vista que seus atendimentos coletivos, projetos locais e institucionais também atingem a população local de forma mais ampla, pois influenciam o ambiente comunitário e promovem mecanismos de participação e convivência social, de colaboração e confiança que corroboram para o fomento do capital social local, dificultando assim os processos de violência, não somente no âmbito individual, mas também comunitário. Terciário, pois muitas vezes as pessoas atendidas, dentro ou fora dos grupos vulneráveis, já estão envolvidas em processos de violências, tanto como protagonistas, mas principalmente como vítimas e, desta forma demandam o desenvolvimento de estratégias capazes de prevenir a possibilidade de repetição do protagonismo e da vitimização.

O Programa tem suas intervenções voltadas para o enfrentamento de causas imediatas ligadas ao baixo capital social, ao baixo acesso a direitos, e à sociabilidade violenta, razão pela qual tem como objetivos específicos: “estimular a organização comunitária; favorecer o acesso a direitos; aplicar e disseminar princípios e técnicas de mediação” (MINAS GERAIS, 2014, p. 31).

Estimular a organização comunitária é a forma pela qual o PMC constrói alternativas para enfrentar o baixo capital social percebido em determinados territórios, em especial, aqueles que vivenciam maior concentração de violências e criminalidades, nos quais, regra geral, a comunidade se sente acuada e vitimizada.

Para o PMC, a noção de organização comunitária é composta por uma rede de conceitos e ações propostos para gerar o fortalecimento das potencialidades encontradas em cada comunidade, com a premissa de que o trabalho conjunto e a articulação comunitária têm muito mais força e poder de transformação do que iniciativas isoladas.

Para compreender e desenvolver a concepção de organização comunitária o PMC trabalha com os seguintes conceitos:

a) **Capital Social:** entende-se por capital social “a existência de relações de solidariedade e confiabilidade entre indivíduos, grupos e coletivos, inclusive a capacidade de mobilização e organização comunitárias, traduzindo um senso de responsabilidade da própria população sobre seus rumos e sobre a inserção de cada um no todo”. (GUSTIN, 2005, p.11).

b) **Rede Social Mista:** concebida como uma importante dinâmica de rede que visa favorecer as intervenções junto às comunidades, desenvolvendo formas horizontais de associação e ação entre pessoas, grupos e entidades. Nessa dinâmica de rede, as decisões tomadas são pautadas pelas seguintes características: consenso, convergência de objetivos comuns, abertura para novas relações e diferentes pontos de vistas, descentralização e participação ativa de todos os envolvidos e auto-organização (MINAS GERAIS, 2014, p. 35).

c) **Mobilização Social:** consiste na sensibilização de outras pessoas direta ou indiretamente envolvidas com o problema, na busca pela resolução da situação em pauta. Adere ao entendimento de promover “a reunião de sujeitos que pretendem resolver problemas e transformar a realidade, em relação a uma causa que pode ser considerada de interesse público” (HENRIQUE apud Programa Mediação de Conflitos, 2009, p.53).

d) **Pesquisa-ação:** se constitui a partir do estabelecimento de “um espaço de interlocução onde os atores implicados participam da resolução dos problemas, com conhecimentos diferenciados, propondo soluções a aprendendo na ação” (THIOLLENT apud MINAS GERAIS, 2009, p. 49).

Para o PMC uma sociedade mais organizada, com relações comunitárias e sociais fortalecidas, que atua de forma mais conectada e articulada, mobilizada em torno de objetivos comuns e consciente das fragilidades/problemas e da possibilidade de criação coletiva de soluções para os seus conflitos, possui mais capacidade de enfrentamento às violências, de acesso aos seus direitos e de proteção dos sujeitos que a compõem.

Por isso, é premissa para as equipes técnicas ao desenvolverem seus trabalhos, que estes se deem articulados com a rede local mista, por meio da construção coletiva junto aos moradores das comunidades, primando pela

mobilização e participação dos sujeitos, estimulando e contando com o conhecimento mais legítimo e qualificado do capital social local. Em sintonia com princípios fundamentais da Mediação de Conflitos, o Programa visa reforçar e instrumentalizar o lugar de protagonista dos sujeitos, moradores dos territórios atendidos, valorizando seus saberes, suas autonomias e suas responsabilidades pelos processos de transformação, tanto no âmbito das relações individuais, como nas comunitárias, políticas e sociais.

Seguindo a mesma base principiológica utilizada para promover a organização comunitária, o PMC empreenderá estratégias para favorecer o acesso a direitos que representa um de seus objetivos centrais. A perspectiva do acesso a direitos também está totalmente ligada aos conceitos que norteiam a técnica da mediação de conflitos, como autonomia, responsabilização e capital social. Isto porque, nos territórios onde está inserido, o desconhecimento da população sobre os direitos básicos, a peregrinação pelos serviços públicos, ausência de conhecimentos sobre fluxos de atendimentos e serviços existentes, contribuem para maior fragilidade do indivíduo e da comunidade aos fenômenos da violência e da criminalidade. Assim, ao favorecer o acesso a direitos pelos moradores locais, busca intervir em fatores de risco existentes nos territórios, fortalecendo os fatores de proteção.

Para o PMC, a temática de acesso a direitos tem uma perspectiva participativa uma vez que cada ator envolvido é levado a refletir sobre sua condição, seus valores e as relações sociais até então estabelecidas. De forma clara e não assistencialista, os atendidos são provocados a refletir sobre as expectativas de que o Poder Público, com histórico de atuação paternalista e clientelista, resolva os seus problemas de forma individual. O objetivo de favorecer o acesso a direitos não se resume a mera transmissão de informações ou mesmo à tradução de códigos e a aplicação de leis, mas vai além, promovendo reflexões sobre a importância da participação social como instrumento de construção de conhecimento sobre os direitos sociais e políticos, bem como acerca do exercício da cidadania.

Visando intervir diretamente e contribuir para o acesso a direitos, o Programa realiza atendimentos individuais e coletivos de orientação para promover o acesso a serviços públicos e a garantia de direitos até então negligenciados; também, estudos de casos semanais pela equipe técnica para leitura e análise das demandas e casos mais complexos e alinhamento das intervenções; elaboração e execução de projetos

temáticos e institucionais para intervenção em fatores de risco que limitam e/ou obstaculizam o acesso a direitos; realização de reuniões periódicas com a rede de proteção social parceira para discussão de casos e estabelecimento de fluxos de encaminhamentos; reuniões entre equipes técnicas e diretoria do PMC para formação e capacitação contínua.

Tais atividades compõem os eixos de atuação pelos quais o PMC busca promover a construção de soluções para os problemas em conjunto com o próprio público atendido. Com estas estratégias para o fortalecimento dos laços sociais e comunitários e para a convergência de esforços visando à materialização de direitos coletivos, “contribui para o acúmulo de capital social e a criação de um ciclo virtuoso capaz de gerar fatores de proteção que tornam as comunidades menos vulneráveis à emergência da violência e da criminalidade” (MINAS GERAIS, 2014, p. 37).

Por sua vez, lidar com a sociabilidade violenta, assim como o Programa Fica Vivo! requer também do PMC uma análise acerca da dinâmica social das violências e criminalidades vivenciadas em cada território onde atua. Para além da identificação das principais violências e crimes que ocorrem no território, a metodologia do PMC exige “uma ampla compreensão do contexto histórico, cultural, econômico e político em que cada sujeito que acessa os serviços prestados está inserido e a forma como a comunidade se organiza para lidar com esses fenômenos”. (MINAS GERAIS, 2014, p. 34)

A leitura dessas dinâmicas é de suma relevância para a construção de ações e atividades que possam favorecer assertivamente as intervenções de prevenção e de enfrentamento das violências locais. Para a construção dessa leitura, as equipes técnicas utilizam dos instrumentos/relatórios produzidos no Programa, mas, sobretudo, fazem uso da boa articulação e interlocução contínua com a rede parceira local, com os moradores e público atendido, com os demais programas da política de prevenção à criminalidade, bem como com outros atores estratégicos para a segurança pública, tais como as polícias civil e militar.

Por essa via, busca perceber o fenômeno da violência e criminalidade para além da leitura maniqueísta de autor e vítima, não se resumindo meramente a atitudes individuais, pelo contrário, tenta perceber outras questões presentes no contexto comunitário que possam estar envolvidas e que sejam passíveis de intervenção e

transformação, especialmente, aquelas de âmbito cultural, ligadas a uma socialização da violência.

Em resumo, por meio de intervenções que visam influenciar atitudes comportamentais e problematizar valores culturais que naturalizam a resolução violenta de conflitos, o PMC buscar promover transformações na dinâmica local, agregando novas formas de lidar com os conflitos sociais e, desta feita, contribuir para o empoderamento comunitário.

Para tanto, o Programa conta com uma equipe multidisciplinar das áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas, entre diretoria, gerentes, supervisores metodológicos, gestores sociais, técnicos e estagiários. Metodologicamente, está sistematizado em 4 eixos de atuação, quais sejam: atendimento individual, atendimento coletivo, projetos temáticos e projetos institucionais. A partir da operacionalização destes eixos, o programa implementa suas ações visando enfrentar as causas imediatas já explicitadas, o baixo acesso a direitos, o baixo capital social e a sociabilidade violenta.

3.4.1 Eixo Atendimento Individual

Os atendimentos individuais representam um dos principais mecanismos de acesso da comunidade ao PMC, tendo como objetivo atender às mais diversas demandas dos moradores locais acerca dos conflitos vivenciados, das violências sofridas e/ou exercidas, bem como da ausência ou o baixo acesso a direitos. Nesta frente de trabalho as pessoas são atendidas por meio da mediação e/ou da orientação.

De forma geral, os atendidos são encaminhados pela rede parceira, lideranças locais, indicação de outros atendidos, vizinhos, conhecidos ou por iniciativa própria.

A proposta é auxiliar as pessoas na busca da melhor solução ou administração da demanda apresentada, envolvendo-as enquanto parte atuante, para que os conflitos apresentados tenham desdobramentos não violentos e possam ser administrados e/ou solucionados de forma positiva e duradoura, uma vez que a metodologia da mediação visa instrumentalizar as pessoas nos métodos de solução pacífica de conflitos e formas de comunicação não violenta.

Para tanto, o PMC sensibiliza e instrumentaliza as pessoas atendidas para que se reconheçam como partes responsáveis pelos conflitos vivenciados e desenvolvam uma postura ativa diante das questões trazidas. Nesse intuito, promove o aumento do repertório de ferramentas dos indivíduos para lidar com seus conflitos de forma pacífica, favorece a capacidade de construção de soluções pelas próprias partes envolvidas, contribuindo assim para o rompimento e/ou minimização do ciclo de violência.

Muitas vezes o público atendido apresenta demandas que ultrapassam a competência metodológica do PMC ou requerem encaminhamentos para a rede de proteção e/ou redes especializadas, em tais situações, os casos são discutidos juntamente com as instituições competentes e monitorados pela equipe técnica do Programa, a fim de qualificar ainda mais o atendimento prestado, buscar a assertividade dos encaminhamentos realizados para a rede e, desta forma, promover o acesso a direitos.

3.4.2 Eixo Atendimento Coletivo

O eixo de atendimento coletivo possui como especificidade a recorrência de casos onde prevalecem os interesses coletivos e exijam adaptações ao processo de mediação ou orientação por conter questões amplas que tratam das coletividades. Por meio desse eixo, o PMC trabalha junto ao público atendido, na desconstrução da compreensão inicial de que os problemas se apresentam exclusivamente na esfera individual ou interpessoal.

Assim como o eixo de atendimento individual, a atuação também acontece por meio de mediações e/ou orientações, porém, é facilitado o reconhecimento de que o problema inicialmente considerado somente na esfera individual ou interpessoal também interfere na vida de outros e que a sua solução teria melhores chances de êxito por meio de uma atuação coletiva, com a participação de todos os moradores afetados. O processo de sensibilizar e provocar o envolvimento de um grupo de pessoas na busca de soluções para um problema que, habitualmente, é enfrentado de forma isolada, com menores chances de satisfação, pode gerar efeitos positivos

no capital social local, pois promove a mobilização, o empoderamento comunitário e a participação social.

3.4.3 Eixo Projetos Temáticos

O Eixo Projetos Temáticos tem destacada relevância por possibilitar às equipes implementarem projetos criativos e mais adequados às especificidades das dinâmicas sociais de violências e criminalidades de cada território.

São propostos e implementados pelas equipes técnicas a partir de informações acessadas pela via dos atendimentos individuais e coletivos, das demandas concretas trazidas pelas comunidades, das reuniões e interlocução junto à rede de proteção local, dos fóruns comunitários, dos relatos de gestores e lideranças comunitárias, da leitura e análise de instrumentais metodológicos, tais como os relatórios qualitativos e quantitativos, os questionários socioeconômicos e o diagnóstico sócio organizacional comunitário aplicados e elaborados periodicamente em cada comunidade.

São ações que possuem prazo para início e término de sua execução, com objetivos e resultados previamente planejados, bem delimitados e que objetivam gerar impactos positivos nas comunidades e pessoas atendidas, a exemplo de um projeto de dança com casais cujas esposas são atendidas pela rede de instituições parceiras, onde relataram vivenciar situações de violência doméstica. No decorrer de uma quantidade planejada de aulas de dança, são ministradas oficinas que abordam temas pertinentes à violência de gênero, como a construção social de papéis desiguais destinados para homens e mulheres, os direitos conquistados pelas mulheres, estratégias de comunicação não violenta, entre outros. Deste modo, o PMC busca potencializar fatores de proteção social com o objetivo de influenciar na prevenção e na redução das violências e criminalidades percebidas nos territórios.

3.4.4 Eixo Projetos Institucionais

Por sua vez, o Eixo Projeto Institucional contempla ações formuladas no âmbito da diretoria do Programa a partir da leitura e análise macro de todos os dados, informações e conhecimentos produzidos sobre os territórios e públicos atendidos, com o objetivo de responder a demandas comuns a todas as comunidades.

Para além de propor intervenções em fatores de risco que são transversais e comuns a distintos territórios, os projetos institucionais ainda são importantes mecanismos de difusão e promoção da mediação de conflitos, potencializando seu alcance, tanto junto às comunidades atendidas, como também buscando o reconhecimento e sensibilização dos órgãos que integram os sistemas de justiça e defesa social.

Entre 2005 e 2014, o Programa Mediação de Conflitos desenvolveu suas atividades em 11 Municípios mineiros, mais especificamente, em 33 territórios de maior concentração de crimes de homicídio, conforme ilustrado no quadro abaixo (MINAS GERAIS, 2014, p. 41):

Tabela 3

Número de atendimentos do Programa Mediação de Conflitos 2005-2014												
Município	Centros	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Belo Horizonte	Cabana Pai Tomás	61	845	1.266	1.117	1.028	778	752	639	534	888	7.767
Belo Horizonte	Vila Pinho	-	378	1.678	1.305	966	1.091	901	1.078	1.135	1.195	9.574
Belo Horizonte	Jardim Felicidade	1.360	2.334	2.025	1.287	861	836	1.079	1.306	1.557	909	13.420
Belo Horizonte	Jardim Leblon	-	-	-	-	-	566	674	1.222	837	766	3.954
Belo Horizonte	Minas Caixa	-	-	-	5	499	696	648	823	1.207	1.098	4.802
Belo Horizonte	Morro das Pedras	16	289	419	872	690	809	864	905	469	806	6.012
Belo Horizonte	Pedreira Prado Lopes	90	1.599	1.950	1.512	1.023	918	753	758	645	831	9.913
Belo Horizonte	Primeiro de Maio	-	-	-	-	-	-	-	-	473	432	832
Belo Horizonte	Ribeiro de Abreu	33	972	1.129	989	1.138	951	708	723	919	1.027	8.446
Belo Horizonte	Santa Lúcia	930	1.113	-	-	-	-	-	-	-	-	2.043
Belo Horizonte	**Serra	1.237	1.212	-	-	-	-	-	-	-	219	2.571
Belo Horizonte	Taquaril	61	592	1.009	813	1.119	859	956	1.018	969	739	8.005
Belo Horizonte	Vila Pinho	-	-	-	-	-	-	-	-	238	756	880

Betim	Citrolândia	-	-	-	-	-	333	805	1.057	1.097	825	4.003
Betim	Jardim das Alterosas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	125	56
Betim	Jardim Terezópolis	-	1.036	817	1.230	1.030	825	774	840	705	921	8.036
Betim	PTB	-	-	-	9	746	925	851	757	862	776	4.784
Contagem	Nova Contagem	63	1.194	1.290	1.176	1.290	981	962	979	1.134	1.142	10.077
Contagem	Ressaca	-	-	-	-	-	-	-	-	16	550	504
Gov. Valadares	Carapina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	103	52
Gov. Valadares	Turmalina	-	152	610	926	1.098	1.400	1.230	1.741	1.335	949	9.248
Ipatinga	Betânia	-	224	408	478	901	1.307	1.113	1.272	946	911	7.417
Montes Claros	Cid. Cristo Rei	-	-	-	28	144	68	154	201	382	262	1.214
Montes Claros	Santos Reis	-	480	586	815	839	719	580	685	1.123	871	6.551
Rib. das Neves	Justinópolis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	365	187
Rib. das Neves	Rosaneves	12	851	973	1.500	1.387	1.159	725	673	771	793	8.699
Rib. Das Neves	Veneza	-	213	916	1.299	1.229	1.112	999	596	831	938	7.998
Sabará	Nossa Sra. De Fátima	-	-	232	1.024	861	746	840	1.062	744	606	6.057
Santa Luzia	Palmital	85	1.079	852	1.348	1.404	1.026	883	872	923	1.081	9.405
Santa Luzia	Via Colégio	-	-	-	-	406	745	932	918	713	700	4.278
Uberaba	Abadia	-	-	-	178	606	460	508	707	685	661	3.756
Uberlândia	Jardim Canaã	-	-	-	-	-	-	-	-	-	165	95
Uberlândia	Morumbi	-	-	-	-	-	-	-	1	336	423	655
Vespasiano	Morro Alto	108	909	1.226	1.299	896	796	793	683	753	924	8.188
TOTAL		4.056	15.472	17.386	19.210	20.161	20.106	19.484	21.516	22.339	23.757	183.487

3.5 Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas – CEAPA

De acordo com o artigo 25, inciso V, do Decreto 46.647/2014 (MINAS GERAIS, 2014), o Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas – CEAPA possui como objetivo principal consolidar e fortalecer as alternativas penais no Estado de Minas Gerais.

A CEAPA foi implantada em 2002, ainda sob a gestão da antiga Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, por meio da celebração de um convênio com o Governo Federal, que tem o Ministério da Justiça como seu principal agente promotor em âmbito nacional, mais especificamente, a Coordenação Geral de Fomento às Alternativas Penais, órgão que integra a estrutura do Departamento Penitenciário Nacional.

O conceito de alternativas penais é fruto do amadurecimento acumulado nos últimos anos da política nacional de penas e medidas alternativas e representa o propósito de ampliar a oferta de intervenções e meios efetivos de responsabilização pelos crimes e delitos cometidos, de forma distinta do aprisionamento e para além das tradicionais penas restritivas de direito, transações penais e suspensões condicionais do processo. De acordo com um leque de legislações, abrange diferentes espécies, tanto as supracitadas, como a perspectiva de agasalhar novas modalidades tais como a conciliação, mediação, técnicas de justiça restaurativa, medidas protetivas de urgência e medidas cautelares diversas da prisão.

A metodologia de atuação do CEAPA é desenvolvida a partir da constatação de um problema central, qual seja, a precariedade na execução das alternativas penais no Brasil que, por sua vez, corrobora para o fortalecimento da percepção social de impunidade das alternativas penais no imaginário social e consequente reforço da prisão como a principal resposta penal. Qualquer outra resposta estatal que não o aprisionamento, é entendida como impunidade e/ou punição insuficiente.

O gravíssimo quadro do sistema carcerário brasileiro demonstrado no primeiro capítulo, segundo o qual nossa população prisional já alcançou a cifra de 607.731 pessoas privadas de liberdade, colocando o Brasil no quarto lugar no ranking mundial de países com maior população prisional, representa um desdobramento deste

problema. Recente pesquisa sobre a aplicação de penas e medidas alternativas, realizada em parceria entre o Ministério da Justiça e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, atestou claramente que a prisão é a categoria central que estrutura o funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro.

O estudo deixou em evidência o sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória, alertando para o fato de que em 37,1% dos casos pesquisados, nos quais os réus estiveram presos provisoriamente, não houve condenação à prisão ao final do processo. Destes, 17,3% foram absolvidos, 9,4% condenados a penas alternativas, 3% tiveram que cumprir medidas alternativas, 3,6% foram casos de arquivamento, outros 3,6% de prescrição, enquanto 0,2% de medidas de segurança. (Aplicação de Penas e Medidas Alternativas. Novembro de 2014. Disponível em: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-anexos/pmas_sum-executivo-final-ipea_depen-24nov2014.pdf)

Fazendo uma projeção desses dados para o número de presos provisórios no país, ultrapassou a marca de 240 mil pessoas em dezembro de 2013, é provável que existam cerca de 90 mil homens e mulheres encarcerados e por diversas razões, não serão condenados à prisão. É gravíssima tal constatação que, para além do caráter de ilegalidade, evidencia que o sistema de justiça segue sendo majoritário e intencionalmente retributivo, não incorporando em sua prática o rol de alternativas penais legalmente previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

Buscando transformar essa realidade, a implementação da Lei de Cautelares - Lei 12.403, 4 de maio de 2011 - veio reafirmar a excepcionalidade da prisão, reconhecendo o cárcere como a última opção e privilegiando a aplicação efetiva de alternativas penais. Mas contrariando todos os preceitos legais, inclusive constitucionais, a prisão permanece sendo a regra, e não a exceção no sistema de justiça brasileiro (BRASIL, 2011).

Para além da cultura do aprisionamento e do descrédito em relação à aplicação das alternativas penais como retribuição suficiente, a precariedade e a inexistência de suporte especializado para sua aplicação e fiscalização de seu cumprimento, bem como a insuficiência e o despreparo de instituições parceiras para atender o público alvo e subsidiar o cumprimento das alternativas penais aplicadas, também se apresentam como importantes fatores limitadores.

Este contexto repleto de limitações e desafios exige a proposição de políticas públicas dotadas de metodologias e estratégias de intervenção que sejam capazes de ampliar o escopo de respostas estatais no campo da responsabilização penal. É preciso institucionalizar respostas que contribuam para a redução da impunidade, porém, que não se esgotem no caráter expiatório da pena. Respostas capazes de garantir a necessária responsabilização penal pelos crimes cometidos, todavia, favoreçam também a restauração dos danos e das relações sociais, a redução da reincidência criminal pela manutenção dos vínculos sociais, profissionais e familiares, tão relevantes para a proteção e inclusão social de pessoas que vivenciam processos de criminalização e, acima de tudo, respostas pedagógicas e emancipatórias capazes de promover a reversão de trajetórias criminais e comportamentos de risco.

No Estado de Minas Gerais, estas respostas ganharam corpo por meio da institucionalização do Programa CEAPA, que, incluído no âmbito de atuação da Prevenção, é responsável pelo desenvolvimento de uma metodologia sistemática que visa proporcionar condições concretas para garantir o efetivo monitoramento, o acompanhamento e o cumprimento das alternativas penais aplicadas.

Como público alvo, o Programa é responsável pelo atendimento de pessoas que foram condenadas ou receberam medidas de cumprimento de penas não privativas de liberdade pelo Poder Judiciário. Conforme as tipologias de prevenção à criminalidade já apresentadas, atua no nível terciário, pois foca suas estratégias de atendimento em atores que já se envolveram ou estão envolvidos em processos de violência e criminalidade, buscando prevenir a possibilidade de repetição dos crimes cometidos, bem como o agravamento das penas e dos fatores de risco presentes na trajetória desse público.

Diferentemente dos demais programas de prevenção à criminalidade já introduzidos, a CEAPA não apresenta sua metodologia de atuação estruturada em eixos, mas segue um roteiro de protocolos, fluxos e procedimentos que abrange todas as etapas do desenvolvimento das alternativas penais, iniciando na aplicação das alternativas penais pelo Poder Judiciário, passando pela formação, capacitação e suporte à rede parceira, finalizando no atendimento, encaminhamento, monitoramento e suporte ao público atendido.

3.5.1 Da aplicação das alternativas penais pelo Sistema de Justiça.

O processo de implementação do CEAPA pressupõe a parceria e atuação alinhada com os órgãos integrantes do Sistema de Justiça Criminal, pois cabe, em especial, ao Poder Judiciário a aplicação legal desses substitutivos e o encaminhamento dos casos para o Programa.

Em nível estratégico, foram celebrados Termos de Cooperação Técnica entre a Secretaria de Estado de Defesa Social, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a Procuradoria Geral de Justiça de Minas Gerais e a Defensoria Pública de Minas Gerais, no intuito de promover a integração entre essas instituições e favorecer a atuação sistêmica para a adequada aplicação, encaminhamento, monitoramento e cumprimento das alternativas penais.

No âmbito tático-operacional, são realizadas reuniões periódicas com representantes do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública atuantes nos municípios parceiros, bem como construídos e pactuados prazos e fluxos de informações que operacionalizam os encaminhamentos, o monitoramento e a fiscalização das penas e medidas alternativas aplicadas.

A alimentação de bancos de dados e a sistematização de informações visando a produção periódica de relatórios sobre o público atendido, bem como sobre o cumprimento das alternativas penais monitoradas também são atividades relevantes nessa fase.

Como resultados dessas atividades, o Programa busca aumentar a confiabilidade dos atores do sistema de justiça criminal para a aplicação das alternativas penais nos tipos penais cabíveis (MINAS GERAIS, 2014, p. 56).

3.5.2 Da formação, capacitação e suporte à rede parceira.

A articulação de uma rede parceira, composta por diversas instituições, contemplando desde serviços públicos, até ong's e outras instituições com finalidade social, é condição estruturante para o desenvolvimento da CEAPA, tanto para o

cumprimento das alternativas penais aplicadas, como para promover o atendimento e a inclusão social do público.

No processo de composição da rede, inicialmente, as equipes se deparam com diversas resistências relacionadas aos preconceitos, rótulos e estigmas de marginalização e criminalização direcionados às pessoas que passam pelo sistema de justiça criminal, mesmo que pelo cometimento de crimes de médio e menor potencial ofensivo. Acrescenta-se ainda o desconhecimento das instituições acerca da relevância das alternativas penais como ação de segurança pública e prevenção à criminalidade.

No esforço de desconstruir preconceitos, captar parcerias e desenvolver um trabalho de proximidade, o Programa desenvolve uma série de estratégias:

celebração de termos de cooperação técnica com as Prefeituras parceiras, elaboração de diagnóstico sobre o perfil das vagas e das instituições presentes em cada município, mapeamento e captação de instituições visando o recebimento de pessoas para cumprimento das alternativas penais, distribuição de materiais de divulgação, estudos de casos e encaminhamentos previamente alinhados entre equipes técnicas e representantes de referência das instituições, visitas periódicas às instituições para acompanhamento presencial, acompanhamento via telefone, capacitações no formato de encontros de rede e seminários para alinhamento de fluxos, superação de entraves e compartilhamento de boas práticas (MINAS GERAIS, 2014, p. 56).

A partir de tantas atividades, o CEAPA promove, em todos os municípios onde atua, a constituição de redes de instituições parceiras que se corresponsabilizam pela efetiva execução das alternativas penais e, desta forma, também para a prevenção à criminalidade. No processo de desenvolvimento das parcerias, muitas instituições não só abrem suas portas para o recebimento de pessoas em cumprimento de penas de prestação de serviços à comunidade, mas também para promover a inclusão social do público.

Até 2014, o programa contava com cerca de 2.700 instituições cadastradas, nos 13 municípios mineiros atendidos.

3.5.3 Do atendimento, encaminhamento, monitoramento e suporte ao público.

No intuito de proporcionar a conformidade e a efetividade dos atendimentos e encaminhamentos realizados, as equipes técnicas das Centrais tem o desafio diário de adequar o cumprimento das alternativas penais aplicadas às potencialidades e especificidades de cada caso atendido. Isso exige um cuidado na triagem e acompanhamento contínuo dos usuários no processo de cumprimento. Em determinados casos, são observados no perfil do público atendido fatores de risco que possivelmente podem levar ao descumprimento das penas e medidas alternativas aplicadas, bem como podem acarretar em novos processos de criminalização.

Para além do monitoramento ordinário da pena aplicada e o cumprimento da medida em si, a equipe técnica busca a qualidade dos atendimentos e da interação nos ambientes de cumprimento das alternativas penais. Para tanto, desenvolve um leque de ações:

atendimentos individuais e grupais no início e no decorrer do cumprimento, estudos de casos, articulação prévia com as instituições visando qualificar o acolhimento do público encaminhado, contatos diversos com as pessoas em descumprimento ou cumprimento irregular, favorecendo a retomada dos casos em descumprimento, visitas in loco às instituições com pessoas em cumprimento de pena promovendo maior suporte e controle sobre a regularidade dos procedimentos, entre outras atividades que convergem para a elevação dos índices de cumprimento das alternativas penais (MINAS GERAIS, 2014, p. 57).

Em que pese à expertise alcançada pelo Programa no cumprimento das prestações de serviços à comunidade, o mesmo se tornou também uma das referências nacionais no desenvolvimento e execução de projetos temáticos de execução penal, tendo sido inclusive premiado no âmbito do V Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas - CONEPA, sediado em Goiânia, estado de Goiás. Tais projetos consistem em intervenções correlacionadas a determinados tipos de delitos cometidos, visando favorecer a compreensão, a reflexão e a proposição de comportamentos saudáveis em relação a determinadas temáticas e contextos sociais atravessados por processos de criminalização.

Os projetos desenvolvidos abrangem as temáticas de uso de drogas ilícitas, crimes contra o meio ambiente, crimes de violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher e crimes de trânsito. Sua execução ocorre por meio de um conjunto de oficinas denominadas de grupos reflexivos que se utilizam de recursos didáticos, palestras e

atividades. São sempre orientados a provocar a troca de experiências entre os participantes, compartilhamento de crenças, sentimentos e ideias sobre as situações experimentadas e vivenciadas. O intuito é estimular a autocrítica e a ampliação do repertório de respostas dos participantes para o enfrentamento de uma dada realidade. “Em 2014, cerca de 42% do público atendido pelo Programa foi encaminhado para o cumprimento desse tipo de pena/medida” (MINAS GERAIS, 2014, p. 61).

Independentemente da modalidade de alternativa penal aplicada, a promoção de estratégias de proteção social é um esforço permanente dos profissionais envolvidos. Razão pela qual em todos os atendimentos realizados são priorizadas a identificação de possíveis fatores de risco e/ou outras vulnerabilidades sociais, bem como o encaminhamento das demandas sociais apresentadas pelo público para a rede de proteção social competente. Desta forma, o Programa atua no aumento de fatores de proteção social do público atendido, de forma a reduzir as chances de descumprimento da alternativa penal aplicada e, especialmente, os riscos de agravamento dos processos de criminalização.

Desafio eminente para o programa e para o fortalecimento da política de alternativas penais em Minas Gerais é o desenvolvimento e a potencialização de projetos na área da justiça restaurativa e no âmbito das medidas cautelares, conforme o escopo da Política Nacional de Alternativas Penais (Ministério da Justiça, 2011, p.16).

A justiça restaurativa representa um novo modelo de justiça, diferente do processo convencional, pois entende que a justiça não deve ser vista como uma meta a ser atingida, unicamente, pelas instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal, mas também pelas coletividades e pessoas envolvidas nas mais diversas situações conflituosas, em uma perspectiva de cooperação. Para além de um atendimento qualificado do autor do delito, busca privilegiar a participação da vítima e da comunidade na resolução dos casos de conflitos e crimes, estimulando respostas com viés restaurativo para além da imposição de penas e medidas.

Já a atuação no campo das medidas cautelares permitirá ao Programa intervir diretamente na principal porta de entrada do sistema prisional, qual seja, os casos de prisão em flagrante que são convertidos em prisão provisória. Acreditamos que a

presença de equipes técnicas especializadas e de uma metodologia de atendimento e acompanhamento voltada para o público em situação de medida cautelar, aliados à realização de encaminhamentos e a articulação de redes de proteção social capazes de ampliar oportunidades de acesso a direitos e inclusão social, contribuirá para a redução do uso abusivo de prisões provisórias e maior aplicação das medidas cautelares nas situações legalmente cabíveis.

3.5.4 Índice de cumprimento das penas e medidas alternativas monitoradas pelo Programa CEAPA

Diante de uma metodologia bem estruturada, a CEAPA atua na elevação dos índices de cumprimento das alternativas penais aplicadas, de modo a promover contrapontos ao discurso da impunidade e às posturas de resistência e descredibilidade que tangenciam as alternativas penais, tanto no âmbito institucional, como no social.

O acompanhamento mensal dos dados de casos atendidos com a mensuração dos índices de cumprimento integral, os indicadores de novas penas e medidas alternativas acompanhadas, assim como a pesquisa de avaliação de efetividade realizada, convergem para aumentar a confiabilidade acerca da eficiência das alternativas penais enquanto estratégia de política criminal, prevenção à criminalidade e segurança pública.

Historicamente, o programa atingiu índices superiores a 90% de cumprimento integral das penas e medidas alternativas monitoradas. Sendo que, em 2014, o índice alcançado foi de 86% de casos em cumprimento regular (MINAS GERAIS, 2014, p. 60).

Em 2011, foi realizada pesquisa de recorrência dos usuários atendidos pelo Programa que, após o cumprimento da pena/medida alternativa aplicada, tiveram nova entrada no Sistema de Defesa Social / Justiça Criminal¹². Para tanto, foram

¹² Foram coletados 2.249 registros nos Centros de Alternativas Penais de Belo Horizonte e Região Metropolitana. Esta amostra garante, ao nível de confiança de 95%, margem de erro máxima de 2,1%. Da amostra de 2.249 usuários da CEAPA, 1.002 são referentes à Belo Horizonte e 1.247 à Betim, Contagem, Santa Luzia e Ribeirão das Neves.

consideradas como novas entradas todas as pessoas registradas como suspeitas ou acusadas no REDS – Registro de Eventos de Defesa Social, que já cumpriram penas e medidas alternativas monitoradas pela CEAPA. Esses dados foram disponibilizados pelo CINDS – Centro Integrado de Informações de Defesa Social.

O índice geral de não recorrência dos usuários do Programa no Sistema de Defesa Social e Justiça Criminal, compreendendo todas as modalidades (Prestação de Serviços à Comunidade, Penas Pecuniárias e Projetos de Execução Penal Temáticos) foi de 80,9% (MINAS GERAIS, 2014, p. 54).

Desta forma, por meio de sua atuação, o Programa CEAPA coopera para o fortalecimento e consolidação das alternativas penais, promovendo contribuições relevantes para a prevenção à criminalidade e para a segurança pública no Estado de Minas Gerais, uma vez que aponta caminhos promissores e pavimenta uma via consistente capaz de concretizar a implementação de formas mais efetivas de responsabilização penal, favorecendo para que possa haver um uso mais moderado e assertivo da pena de prisão.

Entre 2003 e 2014, o Programa CEAPA desenvolveu suas atividades em 13 municípios mineiros, conforme ilustrado do quadro abaixo (MINAS GERAIS, 2014, p 60)

Tabela 4

Número de penas e medidas alternativas monitoradas pelo programa CEAPA 2003-2014

Município	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Araguari	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	323	271
Belo Horizonte	-	-	-	1.639	3.612	4.473	6.192	5.481	4.397	3.233	3.858	3.713	35.862
Betim	-	-	-	483	595	632	649	621	503	556	463	323	4.779
Contagem	281	418	495	723	523	502	448	286	347	365	418	455	5.147
Governador Valadares	0	-	-	392	314	423	387	552	628	518	536	576	4.219
Ipatinga	-	-	-	961	699	1.005	1.260	1.024	800	643	672	776	7.662
Juiz de Fora	478	652	641	589	707	995	748	485	555	442	520	705	7.403
Montes Claros	0	0	3	260	209	168	155	121	311	455	372	420	2.418
Ribeirão das Neves	468	297	266	240	305	523	376	305	213	386	332	306	3.971
Santa Luzia	-	-	-	301	497	719	604	605	535	384	514	544	4.608
Uberaba	-	-	-	-	-	229	355	110	130	275	502	425	1.930
Uberlândia	-	-	-	570	640	840	1.023	1.101	1.518	1.605	1.762	1.064	10.001
Vespasiano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	138	97
TOTAL	1.227	1.367	1.405	6.158	8.101	10.509	12.197	10.691	9.937	8.862	9.949	9.768	88.368

3.6 Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp

De acordo com o artigo 25, inciso VI, do Decreto 46.647/2014 (MINAS GERAIS, 2014), o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp possui como objetivo principal favorecer o acesso a direitos e promover condições para inclusão social de egressos do Sistema Prisional, minimizando as vulnerabilidades relacionadas a processos de criminalização e agravadas pelo aprisionamento.

A privação de liberdade em decorrência da condenação pela prática de atos criminosos deve ser uma penalidade temporária que, conforme uma série de princípios constitucionais e garantias legais, deveria assegurar a possibilidade de reparação do dano cometido, sem prejuízo à integridade física, mental e social do condenado. Segundo diversas normativas, compete ao Estado custodiar a execução da pena, bem como propiciar a reinserção social, possibilitando ao indivíduo o retorno à vida em sociedade em condições mais favoráveis quando comparadas àquelas anteriores ao seu aprisionamento.

Em âmbito internacional, a garantia de assistência aos egressos do sistema prisional é prevista desde 1955 pela Organização das Nações Unidas com a adoção das Regras Mínimas de Tratamento dos Reclusos, das quais o Brasil é signatário. No ordenamento jurídico nacional, os direitos dos apenados, incluindo os egressos, foram reafirmados por meio da Lei de Execuções Penais (LEP), em vigor desde 13 de janeiro de 1985. Logo adiante, tais direitos foram agasalhados e revigorados pela Constituição Federal de 1988, em especial, no corpo de seu artigo 5º que abriga uma série de direitos e garantias fundamentais estendidas às pessoas condenadas e egressas. Em 1994, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária publicou a Resolução 14/94, discriminando as regras mínimas para o tratamento do preso no Brasil. (disponível: www2.mp.pr.gov.br/cpdignid/telas/cep_legislacao_2_5_6.HTML)

Entretanto, contrariando todos os dispositivos legais, tanto internacionais como nacionais, a realidade da execução da pena privativa de liberdade no Brasil está muito distante dos discursos e das promessas de reintegração e inclusão social. A experiência do encarceramento representa um sério agravamento sobre diversas vulnerabilidades que já estavam presentes na trajetória de vida de indivíduos, em

especial, os jovens, negros, pobres, moradores de periferias, com baixa escolaridade, frágil acesso a políticas públicas e dificuldades de inserção no mercado formal de trabalho. Para além das vulnerabilidades previamente existentes, que já os tornavam mais expostos a processos de criminalização e a captação pelo filtro seletivo do sistema de justiça criminal, os efeitos do aprisionamento intensificarão aquelas já existentes e ainda agregarão outras novas que tornarão ainda mais inatingíveis os discursos e os anseios de reintegração social.

Muito além da mera privação temporária do direito à liberdade, o cumprimento da pena privativa de liberdade no sistema penal brasileiro representa a violação de uma série de outros direitos, passando pela precariedade do acesso à defesa técnica, à falta de acompanhamento processual, à superlotação das celas, à privação de oportunidades de cultura, educação, saúde, lazer, esporte e trabalho, à ruptura de vínculos familiares e comunitários, o comprometimento da autoestima, a ociosidade, a manifestação de sintomas de depressão e agressividade, a exposição a riscos e violências, a práticas de atividades ilícitas, em muitas situações, chegando até mesmo a potencializar e consolidar a vinculação e o pertencimento às organizações criminosas.

Já no processo de saída do sistema prisional, que marca o retorno do sujeito para o convívio social, alguns desafios são renovados enquanto outros são intensificados, desde a falta de acesso aos direitos básicos, marcados por uma maior dificuldade de vinculação e atendimento pelos serviços e políticas públicas de saúde (casos de dependência química, comprometimento fisiológico e psicológico, inclusive de transtorno mental), assistência social (documentação, abrigamento, transporte, abandono e fragilidade dos laços familiares), educação (analfabetismo e defasagem escolar) e trabalho (desemprego, baixa qualificação e experiência prisional, atestado de antecedentes criminais), passando pela violência policial, pela permanência do controle penal e da vigilância extra muros, pela desconfiança e agravamento do preconceito social. São fatores de risco que atuam como ingredientes catalizadores para o descumprimento das condicionalidades vinculadas à execução penal, para o envolvimento em contextos de violências e criminalidades, para a reincidência criminal, que ora incide na reentrada prisional, ora tem como consequência final a perda da própria vida.

Entretanto, mesmo diante desse gravíssimo cenário de exclusão social, que realimenta e agrava as situações de violências e criminalidades e tem o sistema prisional como agente catalizador, as estratégias de segurança pública, pautadas preponderantemente pelos modelos de lei e ordem, permanecem vocacionadas para o recrudescimento de mecanismos repressivos, pela crença no aprisionamento, pelo aumento do tempo das penas, que implica aumentar a permanência, os custos e os efeitos criminógenos do encarceramento. Ou seja, ao invés de enfrentar o problema, suas causas estruturantes e imediatas são potencializadas.

Para o efetivo enfrentamento e reversão deste contexto prisional repleto de violências e violações, que ao invés de produzir fatores de proteção, intensifica vulnerabilidades e fatores de risco, seria primordial uma atuação alinhada e convergente de políticas públicas direcionadas para, no mínimo, três frentes estratégicas, quais sejam: a redução do fluxo de entrada no sistema prisional, a qualificação das condições estruturais e da oferta de serviços para os apenados no decorrer do cumprimento da pena e, por fim, favorecer o acesso a direitos e promover condições concretas para inclusão social de homens e mulheres egressos do sistema prisional.

O Programa CEAPA, já apresentado anteriormente, ao executar metodologia capaz de por em prática todo o rol de alternativas penais legalmente previstas, é capaz de contribuir para a redução do fluxo de entrada no sistema prisional. Sem reduzir e racionalizar o fluxo de entrada, fica muito mais difícil, quando não impossível, melhorar as condições do encarceramento.

A melhoria das condições estruturais e dos serviços ofertados dentro do sistema prisional tem sido alvo de muitos investimentos, consumindo montantes expressivos de recursos públicos. A ampliação da oferta do número de vagas e a construção de novos estabelecimentos prisionais sempre estão presentes nos planejamentos governamentais, assim como a proposição de novas formas de gestão, tais como as PPP - Parcerias Público Privadas (cuja constitucionalidade e efetividade levantam questionamentos e embates jurídicos, políticos e ideológicos) e o método APAC – Associação de Proteção e Amparo ao Condenado (que alcança um número limitado de apenados). Todavia, diante de uma política de encarceramento em massa, os investimentos são sempre insuficientes e incapazes de promover melhorias substantivas dentro do sistema prisional. A capacidade de aprisionamento tem sido

muito superior à capacidade de oferta de vagas, de forma a agravar a precariedade das condições do cárcere e naturalizar as mais diversas formas de violações cometidas contra os apenados.

Se a oferta de serviços dentro do sistema prisional, onde as pessoas estão sob a tutela direta do Estado, já é insuficiente, a situação se agrava em relação àqueles que alcançaram a situação de egressos do sistema prisional. Nesse estágio final da execução penal, todo o acúmulo de violações de direitos vivenciados até então torna o processo de retorno ao convívio social um processo árduo e solitário, repleto de riscos, inseguranças, descrenças, desconfianças, ameaças e extremamente vulnerável a reprodução de mais violências e violações.

Contraditoriamente a todos os direitos negligenciados e violados, ironicamente, todos almejam que os egressos retornem ao convívio social de forma pacífica e ordeira, como se todas as violências vivenciadas antes e durante o cárcere fossem simplesmente internalizadas pelos mesmos como um processo “pedagógico” de aprendizagem e arrependimento, capazes de promover uma reprovação interna e o reposicionamento para o exercício de novas atitudes, valores e práticas sociais.

Regra geral, a retomada da vida em sociedade tem sido marcada por um esforço solitário, fruto de um investimento pessoal de cada egresso e egressa que, a despeito de todas as violências e violações vivenciadas, ainda assim, buscam a reconstrução de novas trajetórias e perspectivas de vida e lutam para a superação das inúmeras barreiras de preconceito e exclusão social. Barreiras que muitas vezes se apresentam como intransponíveis.

É justamente nesse estágio da execução penal, visando atuar nesse momento de transição entre o cumprimento da pena de prisão no regime fechado e o retorno para o convívio social que o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp, desenvolve suas atividades, buscando reduzir as barreiras de exclusão social e promovendo o acesso a direitos a fim de que essa travessia deixe de ser um esforço exclusivamente individual e, em sintonia com os preceitos constitucionais, seja amparada por políticas públicas.

Como público alvo, o Programa é responsável pelo atendimento de pessoas egressas do sistema prisional que foram condenadas ao cumprimento de pena privativa de liberdade e se encontram em processo de execução penal nas seguintes

condições: regime aberto, prisão domiciliar, inclusive, as pessoas em monitoração eletrônica (uso de tornozeleiras eletrônicas), livramento condicional; liberdade definitiva e seus respectivos familiares (MINAS GERAIS, 2014, p. 65).

Conforme as tipologias de prevenção à criminalidade já apresentadas, atua no nível terciário, pois foca suas estratégias de atendimento em atores, em situação agravada de vulnerabilidade, haja vista já terem se envolvido em processos de violência e criminalidade, vivenciado a experiência do aprisionamento e a intensificação da rotulação criminal, buscando prevenir a possibilidade de repetição de novos crimes e a reentrada prisional.

Em consonância com os aportes teóricos sobre etiquetamento e processos de criminalização, o perfil do público atendido pelo PrEsp apresenta as seguintes características: mais de 90% são homens, sendo a maioria deles jovens, com idades entre 20 e 29 anos e solteiros. Dentre eles, mais de 60% se declaram como pardos ou negros, metade deles não concluiu o ensino fundamental e menos de 2% tiveram acesso ao ensino superior. Apesar da baixa escolaridade e de mais de 60% manifestarem o interesse em retomar os estudos, menos de 3% freqüentam atualmente a escola (MINAS GERAIS, 2014, p. 65).

Outros dados relevantes também são sistematizados pelo Programa: são preponderantemente moradores de áreas urbanas, condenados principalmente por crimes relacionados ao tráfico de substâncias entorpecente (26,5%); pela prática de crimes contra o patrimônio, furtos (10,7%), roubos (37%) e por latrocínio (3,1%); crimes contra a vida, homicídios, (8,6%). Aproximadamente, 53% foram réus primários e 72% não têm outro processo em andamento. A grande maioria dos egressos atendidos, atualmente, estão em cumprimento de prisão domiciliar (51%) ou em livramento condicional (35%). A maioria dos que tem acesso ao Programa (76%) demonstra interesse de ser acompanhado e participar das atividades propostas e 48% demandam apoio visando o encaminhamento para o mercado formal de trabalho.

A partir das demandas e perfil apresentados pelo público, bem como de uma análise acerca dos desafios mais substantivos vivenciados pelos egressos no processo de retomada da vida em liberdade, das dificuldades para o cumprimento das condicionalidades necessárias para a finalização da pena, dos direitos não acessados

e/ou negligenciados, o PrEsp desenvolve sua metodologia de atuação por meio da execução de relevantes ações.

3.6.1 Ações metodológicas

Atendimentos: é um procedimento de escuta e identificação de demandas dos usuários pelo Programa, viabilizando a realização de intervenções. Ademais, possibilita o acesso às informações, ao conhecimento das especificidades de cada egresso atendido, à valorização de seus saberes, formais e informais, de modo a favorecer a ressignificação da condição de egresso do sistema prisional. Os atendimentos pressupõem ações continuadas e o seu devido acompanhamento por meio de retornos do usuário.

Discussões de caso: atividade técnica, de sistematização das informações e produção de conhecimento, utilizada no processo de acompanhamento do usuário, visa à elaboração de diagnóstico sobre os egressos e egressas e seus familiares, buscando a construção conjunta das intervenções. Para execução desta atividade é necessária a coleta de dados sobre a história pessoal e social e a utilização do plano de acompanhamento. Poderão ser realizadas discussões de casos entre a própria equipe técnica e também com a participação de representantes de instituições parceiras que compõem a rede de serviços do Município.

Articulações com a rede do município: realização de parcerias e articulações com a rede de serviços do município com o objetivo de criar alternativas para o encaminhamento do público.

Encaminhamentos: é um procedimento de articulação da demanda apresentada pelo usuário com os serviços ofertados pela rede de proteção social existente no município e deve ser sempre formal, precedido de contato com as instituições parceiras, favorecendo a efetivação do encaminhamento, possibilitando estabelecer um fluxo de referência e contra referência.

Visitas domiciliares: é um recurso que potencializa as condições de conhecimento do cotidiano dos egressos no seu ambiente familiar e comunitário.

Deverá ser realizada apenas quando se tratar de egressos acompanhados, após estudo/discussão do caso em equipe.

Projetos de Execução Penal: em determinados municípios, tendo em vista a inexistência de prisão albergue para o cumprimento da pena no regime aberto, o Poder Judiciário, como alternativa, aplica a prisão domiciliar vinculada ao cumprimento paralelo de determinadas condicionalidades que muitas vezes intensificam o caráter de controle penal, justamente numa fase onde a autonomia dos sujeitos deveria preponderar. Algumas condicionalidades impostas, tais como assinaturas diárias do livro da condicional nas Varas de Execuções Penais, além de onerarem com despesas de transporte um público já fragilizado economicamente, não apresentam nenhum benefício concreto, seja para os egressos, seja para o próprio Sistema de Justiça Criminal já repleto de burocracias e sufocado de processos pendentes. Os efeitos de muitas condicionalidades impostas não ultrapassam uma mera sensação e desejo de controle sobre os egressos, contudo, sem contribuições para o processo de inclusão social e acesso a direitos demandados por esse público.

Como proposta de substituição de tais condicionalidades, o PrEsp apresenta ao Poder Judiciário um leque de atividades que visam promover o acesso e uma maior participação dos egressos em ações promovidas pelo Programa. Entre as principais ações, destacamos a participação dos usuários em grupos reflexivos, cujas periodicidades podem ser semanais, quinzenais ou mensais.

Os grupos reflexivos são espaços onde os egressos podem acessar informações e conhecimentos do seu interesse, compartilhar experiências com outros egressos e com a equipe do Programa, além de propiciar a troca de percepções e a convivência com outras pessoas que vivenciaram trajetórias semelhantes e/ou distintas. Neste processo dialético e coletivo, promove o autoconhecimento e o acesso a outras realidades e pontos de vistas capazes de abalar algumas convicções “viciosas” e provocar reposicionamentos e atitudes positivas.

Ademais, também são discutidas temáticas de direitos humanos, questões de gênero, masculinidade, paternidade, cidadania, preconceitos, rotulação criminal, questões raciais, vulnerabilidades sociais, processos de criminalização, segurança pública, relação com as instituições policiais, dentre outras. São temáticas

selecionadas por englobarem tanto dimensões individuais, como coletivas vivenciadas pelo público.

A dinâmica desses grupos não se confunde com o repasse de informações, nem com a transmissão de valores morais preestabelecidos sobre os temas abordados. Embora os grupos disponham de um viés pedagógico essencial, seu objetivo reside na produção e apropriação do conhecimento por seus componentes, sendo que as intervenções do mediador devem incentivar que estes participem ativamente desse momento, respeitando a singularidade de cada indivíduo.

Por sua vez, em conformidade com seus objetivos específicos, os grupos são divididos nas seguintes modalidades:

1 - Grupos de Acompanhamento da Execução Penal (grupos de substituição de condicionalidades): grupos que substituem uma condição imposta pelo Poder Judiciário, tal como o comparecimento diário na Vara de Execução Penal para assinatura do livro da condicional, pela participação mensal do egresso nos grupos promovidos pelo Programa;

2 - Grupos de dilação de assinaturas: grupos nos quais a participação do egresso, em um determinado número de encontros (acordado com as Varas de Execuções Penais - VEP's), proporciona o direito à dilação da periodicidade da assinatura;

3 - Grupos de participação espontânea (egressos (as) e familiares): grupos não ligados a condicionalidades impostas pelo Poder Judiciário, para os quais os egressos e seus familiares são convidados para discutir sobre determinadas temáticas de direitos humanos e outros assuntos que os mesmos entendam como relevantes. Contribuem ainda para o fortalecimento de vínculos familiares. As temáticas podem ser sugeridas tanto pelo Programa, como pelos próprios usuários;

4 - Grupos com mulheres (egressas e familiares): grupos não ligados a condicionalidades impostas pelo Poder Judiciário, para os quais são convidadas somente as mulheres egressas do sistema prisional, visando estreitar os laços do PrEsp às egressas e abordar temáticas pertinentes às especificidades apresentadas por este público.

Projetos para atendimento de pré-egressos: são projetos que se iniciam dentro das Unidades Prisionais com foco no atendimento aos pré-egressos, em especial, aqueles apenados que se encontram no período de 6 meses para início do regime aberto. Tais projetos favorecem a reflexão dos apenados sobre a retomada da vida em liberdade, onde são trabalhados os sentimentos de medo, insegurança, expectativas e planejamentos para um retorno mais seguro possível ao convívio social, além de favorecer o estabelecimento de vínculos e a construção de referências entre estes e o PrEsp, antes mesmo da saída do estabelecimento prisional.

Projetos voltados à empregabilidade: como a geração de renda e o acesso ao mercado formal de trabalho representam considerável parcela das demandas apresentadas pelos usuários, o PrEsp desenvolve uma série de estratégias na esfera da empregabilidade visando favorecer para que, a despeito da barreira representada pelo atestado de antecedentes criminais, os egressos atendidos possam ter ampliadas as oportunidades de empregabilidade.

Importante salientar que o PrEsp compreende o trabalho como um fator de proteção que contribui para a redução de vulnerabilidades individuais e sociais, à medida que proporciona aos egressos do sistema prisional condições para que sejam inseridos na estrutura produtiva e, desta forma, favorecer novas possibilidades de reconhecimento, socialização e autoconstrução. No âmbito social, cada empresa sensibilizada e cada egresso contratado contribui para a desconstrução do imaginário coletivo que tende a relacionar a figura de ex-presidiário a de um bandido, vagabundo, não trabalhador e perigoso.

Para tanto, o Programa desenvolve parcerias com o terceiro setor, setor de serviços, empresas e políticas públicas voltadas para a formação profissional e empregabilidade. Para além da sensibilização de empresas no tocante ao compromisso social e a importância da contratação e abertura de vagas para egressos, atua na divulgação de vagas abertas para o público inscrito, na mobilização do público para participação em processos seletivos, no encaminhamento e acompanhamento dos egressos contratados, inclusive, intervindo e subsidiando a atuação do setor de Recursos Humanos das empresas contratantes sempre que provocado, tanto pelas empresas, como pelos próprios egressos, no intuito de intervir em possíveis fatores que possam dificultar o desempenho e a permanência no emprego.

O encaminhamento de egressos para as vagas de trabalho, via articulações implementadas pelo PrEsp, pressupõe a inscrição prévia e acompanhamento do egresso pelo Programa, podendo consistir na participação em alguma de suas atividades metodológicas. Antes da formalização do encaminhamento, as equipes técnicas avaliam as demandas apresentadas por cada egresso, considerando, o perfil, experiência prévia, as aspirações e os projetos individuais de cada um, dialogando com o próprio usuário acerca dos requisitos e exigências das vagas divulgadas pelas empresas.

No intuito de ampliar as chances de empregabilidade, o Programa também busca a articulação de parcerias visando à oferta de cursos profissionalizantes e de competências básicas para o trabalho.

Diante desse quadro diversificado de ações, o PrEsp transforma em realidade uma série de direitos assegurados legalmente aos egressos do sistema prisional, buscando intervir em fatores de risco e em vulnerabilidades pessoais e sociais capazes de favorecer comportamentos de risco, a incidência de violências e criminalidades, bem como a reincidência criminal.

Entre 2005 e 2014, o Programa PrEsp desenvolveu suas atividades em 11 municípios mineiros, conforme ilustrado do quadro abaixo (MINAS GERAIS, 2014, p. 75).

Tabela 5

Número de atendimentos do PrEsp 2005-2014											
Município	2005	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Belo Horizonte	150	637	1.302	3.078	N/A	3.198	2.812	2.893	3.710	3.018	20.508
Betim	-	19	424	408	N/A	416	718	971	1.094	1.300	5.145
Contagem	110	149	330	248	N/A	430	529	715	1.088	1.112	4.587
Governador Valadares	-	351	1.416	1.282	N/A	1.955	1.954	2.036	1.701	1.348	11.842
Ipatinga	-	213	957	1.442	N/A	1.399	1.988	1.325	578	1.188	8.888
Juiz de Fora	60	613	911	483	N/A	1.625	1.565	2.441	2.267	2.520	12.089
Montes Claros	-	197	746	1.119	N/A	952	887	825	1.972	2.427	8.692
Ribeirão das Neves	70	848	1.527	1.517	N/A	1.560	1.773	2.601	1.534	1.236	12.565
Santa Luzia	-	2	855	583	N/A	2.766	2.372	2.149	2.261	1.759	12.407
Uberaba	-	-	12	643	N/A	1.759	2.388	2.757	1.720	1.445	10.448
Uberlândia	50	798	989	995	N/A	766	980	1.369	2.364	2.413	10.155
TOTAL	440	3.827	9.469	11.798	N/A	16.826	17.966	20.082	20.289	19.766	117.326
*No ano de 2009 o número de atendimentos do PrEsp não foi apurado											

3.7 Ações Transversais

Conforme já apresentado, o Decreto nº 46.647/2014, para além da definição de um novo objetivo geral para a Prevenção, bem como de seu público alvo, elencou uma série de objetivos específicos entre os quais se encontram alguns que não estão vinculados às atividades de nenhum programa em específico:

- Contribuir para a compreensão, registro, análise e intervenções nos fatores sociais relacionados a crimes e violências incidentes sobre os territórios e públicos atendidos pelos programas de prevenção social à criminalidade, de forma a qualificar as estratégias de enfrentamento desses fenômenos;
- Promover e favorecer articulações intergovernamentais e multisetoriais para o enfrentamento dos fatores sociais relacionados à incidência de crimes e violências identificadas nos territórios de atuação e nos atendimentos ao público;
- Fomentar a participação social em questões afetas à prevenção social à criminalidade (MINAS GERAIS, 2014).

São objetivos que configuram propósitos transversais e englobam de modo sistêmico a Prevenção, evidenciando parte de seus esforços em busca de uma maior integração interna e fortalecimento de sua identidade enquanto política pública, para além da conjunção de seus programas estruturantes.

Em resposta a tais objetivos foram desenvolvidas ações transversais que não dizem respeito à atuação específica de determinado programa, pelo contrário, representam ações que são realizadas a partir das contribuições dos programas, porém, agregadas a outras atividades realizadas em parceria com a rede local e/ou a partir da atuação e provocação do Gestor Social, razão pela qual, tem como protagonista a própria Unidade de Prevenção à Criminalidade na qual os programas são executados.

Conforme discorrido nas seções anteriores, embora os programas tenham convergência para um mesmo objetivo geral, que representa o objetivo máximo da Prevenção, cada um é dotado de metodologia específica, inclusive no que tange ao público alvo. Esta característica contribui para que cada programa acesse informações distintas e, regra geral, complementares em relação às dinâmicas de

violência e criminalidade vivenciadas nos distintos territórios e Municípios de sua abrangência, bem como sobre a diversidade do público atendido.

A partir de tais atividades, que ultrapassam os limites metodológicos dos programas, espera-se favorecer respostas integradas e mais consistentes, buscando maior envolvimento da rede parceira, ampliação da participação social, bem como concorrer para reforçar a identidade da própria Unidade de Prevenção à Criminalidade, tanto nos territórios atendidos (FICA VIVO! e PMC), como no âmbito Municipal (CEAPA e PrEsp).

Entre as principais ações transversais realizadas, destacam-se: Relatórios Analíticos das Dinâmicas Sociais de Violências e Criminalidades dos territórios de atuação do Centros de Prevenção à Criminalidade (FICA VIVO! e PMC); Relatório Municipal de Atuação das Unidades de Prevenção à Criminalidade nos Municípios parceiros; reuniões periódicas com o GEPAR, bem como a realização de Seminários e Fóruns de Prevenção Social às Violências e à Criminalidade.

3.7.1 Relatório Analítico das Dinâmicas de Violências e Criminalidades

O Relatório Analítico das Dinâmicas de Violências e Criminalidades tem como objetivo registrar a análise da dinâmica social das violências e da criminalidade referente às áreas de abrangência dos Centros de Prevenção Social à Criminalidade de base local, bem como apresentar os principais encaminhamentos definidos pela gestão social e equipes técnicas diante da análise realizada (MINAS GERAIS, 2014, 2014).

Segundo conceito proposto pelos próprios gestores da Prevenção:

compreende-se como dinâmica social das violências e da criminalidade os fatos e fenômenos de natureza social, cultural, econômica e territorial que se relacionam e/ou podem interferir na incidência de violências e crimes em uma determinada região (MINAS GERAIS, 2014).

Por meio da sistematização das informações das dinâmicas sociais das violências e criminalidades de cada território atendido, pretende-se acessar informações, propiciar leituras e conhecimento mais qualificado e sistêmico acerca

dos problemas (fatores de risco e vulnerabilidades) mais substantivos vivenciados em cada território atendido que, de alguma forma, contribuem para a ocorrência de crimes e violências. Ademais, os relatórios podem dar subsídios relevantes para o direcionamento e a otimização das ações metodológicas executadas pelos programas e ações transversais, para o registro histórico das alterações da dinâmica social e criminal dos diversos territórios atendidos, bem como orientar de forma mais assertiva o processo decisório da CPEC em relação às intervenções prioritárias.

Para tanto, foi desenvolvida uma metodologia que engloba três fases: descrição, análise e encaminhamentos. Inicialmente, as *equipes técnicas* registram, conforme as metodologias, especificidades e orientações afetas a cada programa (FICA VIVO! e PMC), as informações e fatos que acessam por meio dos atendimentos ao público, articulações e reuniões com a rede parceira, com as lideranças comunitárias, oficinairos, policiais do GEPAR, pela circulação no território e outras formas. É orientação metodológica que, após os registros dos fatos e informações, as equipes técnicas promovam análises buscando a compreensão de tais fatos e suas percepções sobre a incidência e possíveis desdobramentos no território. Trata-se de uma leitura da equipe que deve ser registrada após as discussões de casos e alinhamento interno em seu respectivo Centro. As dificuldades porventura identificadas nesse processo de análise são relevantes e devem orientar as capacitações e os ajustes metodológicos necessários.

Num segundo momento, o *gestor social* faz a leitura e análise dos relatórios produzidos pelas equipes técnicas a fim de promover discussão interna, produção e circulação de conhecimento entre as equipes, cruzamento de informações, de modo a filtrar e qualificar os registros e, especialmente, implementar uma leitura sistêmica que consiste no relatório analítico final do respectivo Centro de Prevenção à Criminalidade.

Após o conhecimento, registro e análise dos fatos e informações que podem interferir na incidência de violências e crimes no território, é fundamental o registro dos encaminhamentos e medidas adotadas. Os encaminhamentos devem ser alinhados internamente, orientados e acompanhados pela gestão social. Sempre que necessário, devem também ser compartilhados com a Supervisão Metodológica. O registro e a discussão acerca dos encaminhamentos são importantes para o alinhamento e cooperação de todos os atores envolvidos na efetivação das soluções

e intervenções necessárias e, principalmente, favorecer intervenções de cunho mais preventivo.

Em suma, para além dos objetivos práticos anunciados, esse Relatório teria ainda a missão de contribuir, de forma concreta, para que a SEDS tivesse acesso a informações mais qualificadas e sistêmicas sobre os problemas vivenciados nos territórios, buscando superar as leituras tradicionais que igualam realidades distintas e uniformizam os problemas sob o rótulo de combate ao tráfico de drogas e aos traficantes locais. Ademais, são leituras que também instrumentalizariam a Secretaria e a CPEC para uma articulação mais consistente com os Municípios e demais secretarias estaduais a fim de darem suporte às intervenções necessárias. Na prática, deve consistir como o principal instrumento orientador para conduzir a participação dos profissionais que atuam na Prevenção em espaços de rede e de articulação institucional, tais como: Colegiado de Integração da SEDS, reuniões com GEPAR, Grupo de Intervenção Estratégica, IGESP, GGIM, Comissões Locais, Comitês, Fóruns, reuniões com equipamentos públicos e instituições, etc.

3.7.2 Relatórios Municipais de Atuação das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade nos Municípios parceiros

Os Relatórios Municipais de Atuação das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade nos Municípios parceiros tem por finalidade disponibilizar uma sistematização das principais ações e informações sobre a atuação e contribuições da Prevenção, tanto nos territórios, como na amplitude dos Municípios, tais como dados de homicídios consumados e tentados nas áreas de atuação dos Centros de Prevenção Social à Criminalidade, dados de atendimento de todos os programas (jovens atendidos, oficinas e mediações de conflitos realizadas, pessoas em cumprimento de penas e medidas alternativas monitoradas, egressos do sistema prisional atendidos), assim como as principais ações executadas por cada um dos programas, num determinado período (projetos locais, projetos institucionais, fóruns, seminários, etc).

Espera-se com esse Relatório dar ciência e maior visibilidade aos Municípios parceiros sobre as ações executadas pela Prevenção em cada localidade, de forma a

favorecer o estreitamento das parcerias, melhorar os fluxos de informação e comunicação e, principalmente, buscar um maior envolvimento do Poder Público Municipal em pautas e demandas que tocam a prevenção social à criminalidade e são afetas à sua atuação.

3.7.3 Reuniões periódicas com o GEPAR

Conforme apresentado na seção relativa à descrição do eixo de repressão qualificada do FICA VIVO!, o GEPAR tem sua atuação balizada em três pilares: a prevenção, a repressão qualificada e a promoção social (MINAS GERAIS, 2005). O desenvolvimento destes eixos requer um conhecimento mais apurado e sistêmico sobre o território, para além da leitura focada em determinados suspeitos de autorias de crimes. Nesse sentido, as reuniões periódicas do GEPAR com o Centro de Prevenção à Criminalidade permitem troca de leituras e percepções sobre as dinâmicas sociais e sobre os fatos e fenômenos que estão interferindo na segurança local, tais como a intensificação de rivalidades entre grupos rivais que impactam nos atendimentos dos programas, o retorno de lideranças ligadas ao tráfico para o território, relatos de ameaças, relatos de violências e sua possível concentração espacial em determinada localidade que requer um patrulhamento mais próximo. Para além das questões afetas às dinâmicas criminais, são também relatadas as atividades que estão sendo realizadas no campo da prevenção, tais como fóruns, projetos, atendimentos ao público alvo, ações com a rede local, que, inclusive, são oportunidades para a aproximação do GEPAR com os moradores do território e demais gestores das políticas públicas locais.

Desta forma, as reuniões periódicas buscam um alinhamento local entre equipes técnicas e policiais acerca das ações de prevenção social e repressão qualificada, a fim de que uma não se sobreponha à outra e, em especial, para que as ações de repressão não se sobreponham e prejudiquem os esforços no campo da prevenção social.

Com o intuito de favorecer a realização dessas reuniões em todos os territórios de atuação conjunta- GEPAR e Centro de Prevenção à Criminalidade, bem como revesti-la de maior reconhecimento institucional, foi firmada, no âmbito do Colegiado

Integrado de Defesa Social, a Resolução 160/13 (MINAS GERAIS, 2013), estabelecendo os seguintes pontos:

Reuniões mensais entre a equipe do CPC e o comandante do GEPAR, para discussão da dinâmica criminal do território, construção de ações conjuntas frente à dinâmica e avaliação das ações estabelecidas;

Reuniões quadrimestrais entre o grupo de oficinairos do Programa Fica Vivo! e o grupamento GEPAR atuantes no território, visando conhecer o trabalho desenvolvido por esses atores e construir ações e estratégias conjuntas frente à dinâmica dos territórios;

Registro de todas as pautas, discussões de dinâmica e encaminhamentos firmados nas reuniões entre grupamento GEPAR e CPC por meio de um instrumento denominado Memória de Reunião.

Desta forma, busca-se promover estratégias visando resgatar e fortalecer o pilar da promoção social e, ao mesmo tempo, contribuir para que a repressão seja de fato qualificada, de forma subsidiária, pontual e direcionada para a proteção e garantia dos direitos de todos os moradores do território.

3.7.4 *Seminários e Fóruns Sociais de Prevenção Social à Criminalidade*

Os **Seminários de Prevenção Social à Criminalidade** configuram-se como recursos essenciais da Prevenção para disseminação, em âmbito Municipal, de suas ideias, objetivos, atividades e resultados alcançados. São relevantes instrumentais de representação institucional e de articulação de parcerias, tanto com o poder público local, como com a sociedade civil e outras organizações parceiras, buscando inclusive envolver os atores do Sistema de Defesa Social e Justiça Criminal atuantes nos Municípios parceiros (MINAS GERAIS, 2014).

A proposição e realização dos Seminários requer a discussão e levantamento dos principais problemas e temas afetos às necessidades vivenciadas pelas Unidades de Prevenção Social à Criminalidade, bem como à divulgação e compartilhamento das atividades realizadas, buscando destacar a importância da atuação da rede parceira enquanto de extrema importância para o sucesso das ações de prevenção social à criminalidade.

Além do mais, cabe ressaltar se tratar de uma grande oportunidade para sensibilizar os atores locais acerca de temas relevantes para a Prevenção, tais como segurança cidadã, direito penal mínimo, alternativas penais, inclusão social, juventude, resolução pacífica de conflitos, entre outros. Todavia, busca-se fazer pontes entre as teorias debatidas e as atividades realizadas.

Por sua vez, os **Fóruns de Prevenção Social às Violências e Criminalidades** se apresentam como instâncias participativas e de mobilização desenvolvidas pelos Centros de Prevenção à Criminalidade com o objetivo de garantir e legitimar espaços de participação, debates, proposição de intervenções e responsabilização social nas discussões relacionadas aos principais problemas afetos à segurança pública que são vivenciados pela comunidade. Trata-se de numa perspectiva mais democrática sobre as estratégias de prevenção social à criminalidade que serão implementadas em cada território atendido, tendo como referência a construção de uma segurança pública cidadã.

Como objetivos específicos, o Fórum Comunitário visa:

- Criar espaços de diálogo entre a Prevenção e as comunidades onde os Centros estão inseridos;
- Sensibilizar e mobilizar as comunidades visando discussões de temáticas específicas ou o levantamento de temáticas e proposição de ações;
- Qualificar a leitura dos Centros frente à realidade local;
- Aproximar os Centros e os programas desta comunidade;
- Levar as discussões de prevenção à criminalidade e segurança cidadã à rede local;
- Apresentar pontos de avanços e/ou impasses dos Centros, propiciando a discussão e participação comunitária na avaliação e planejamento dos programas (MINAS GERAIS, 2014).

Uma vez implantado o Centro de Prevenção à Criminalidade no interior de um território específico, é criada a oportunidade para uma compreensão mais qualificada sobre as especificidades deste território, bem como a abertura de canais de interlocução mais diretos com seus moradores. Nesse contexto, o Fórum consiste em uma ação de participação social de fundamental relevância para instrumentalizar a interlocução entre as equipes técnicas e os atores comunitários (moradores e

lideranças comunitárias), além dos representantes das demais instituições atuantes nestes territórios.

Por meios dos Fóruns são debatidas inúmeras pautas, tais como: violência contra mulher; violência e abuso sexual; violência doméstica; abuso sexual contra crianças e adolescentes; tráfico de pessoas; homicídios; brigas e conflitos entre vizinhos; violência nas escolas; espaços públicos abandonados e deteriorados; expulsão de famílias de suas moradias pelo tráfico de drogas; uso abusivo de drogas e estratégias de redução de danos; violência policial e relação da comunidade com as instituições policiais; repressão a manifestações culturais locais, tais como os bailes funk; toques de recolher; proibição de circulação em determinadas localidades; ausência de atuação de políticas de proteção social básicas; evasão escolar; estigmatização social do território como local perigoso, etc.

Desta forma, a Prevenção busca ampliar e qualificar o debate sobre segurança pública, todavia, com a inserção de novas pautas e temáticas alinhadas aos problemas prioritários identificados nas comunidades atendidas, promovendo o acesso do público atendido e moradores locais a informações relevantes sobre direitos e fatores de proteção social.

Por meio desses espaços, os moradores locais tem a oportunidade de apresentar suas demandas e leituras sobre os problemas mais substantivos ligados à segurança que afetam o seu cotidiano, além de compreender melhor as atribuições que são desenvolvidas pelo CPC em sua comunidade, de modo a avaliar e também somar esforços às ações desenvolvidas.

A partir das deliberações entre equipes técnicas, especialistas em determinadas temáticas que podem ser convidados, representantes de equipamentos públicos locais, moradores e lideranças locais são planejadas ações passíveis de intervenção e alteração de determinado problema local elencado como prioritário. As ações planejadas podem consistir em: direcionamento temático de projetos locais e institucionais dos programas de prevenção à criminalidade para atendimento daquelas demandas discutidas; organização comunitária coletiva, a fim de fortalecer o poder de reivindicação e diálogo perante o Poder Público e satisfação de algum direito não atendido; ampliação do debate dentro do próprio território, a fim de que a compreensão sobre o tema discutido possa ser disseminada; entre outras.

4 ASPECTOS CRÍTICOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS (2003-2014): MODELOS TEÓRICOS E VARIÁVEIS DE ANÁLISE

4.1 Políticas Públicas e Modelos Teóricos.

4.1.1 Aportes iniciais sobre formação de agenda, formulação e implementação de políticas públicas com foco na Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais.

Nas seções anteriores discutimos que o modelo tradicional da política de segurança pública, pautado no punitivismo e no uso autoritário da força, começou a experimentar questionamentos sobre a sua eficácia e a enfrentar demandas por mudanças a partir, principalmente, da influência de um novo paradigma, a Segurança Cidadã. A partir da introdução de novas perspectivas para a área da segurança pública, abre-se uma via para o desenvolvimento de experiências no campo da prevenção social à criminalidade. Nesse sentido, foi apresentado o que vem a ser prevenção social à criminalidade, seus principais conceitos e tipologias. Logo após, foi feita a descrição da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, juntamente com o arranjo institucional da Secretaria de Estado de Defesa Social ao qual a mesma se encontra integrada.

Neste momento, dando sequência às abordagens já apreendidas, nosso próximo passo será analisar alguns elementos acerca da inserção e da trajetória de implementação da inovadora agenda da Prevenção na área da política de segurança pública. Para tanto, requer-se, previamente, entender alguns elementos essenciais sobre a formação das agendas políticas, as demandas, interesses, as disputas envolvidas nos processos de tomada de decisão, os atores, os grupos de interesse, as ideias, os constrangimentos institucionais, as resistências e as possibilidades de mudanças na implementação de políticas públicas. Em outros termos, para avançar na análise do processo de implementação da Prevenção na agenda da Política de Segurança Pública de Minas Gerais, faz-se necessário agregar alguns referenciais teóricos, detendo-se na formação de um arcabouço conceitual basilar acerca do

contexto em que novas demandas traduzidas em decisões políticas se tornam políticas públicas, destacando alguns desafios enfrentados nesse processo.

Ademais, a introdução do aporte teórico dar-se-á de modo dialético com o tema da segurança pública e, particularmente, com o processo de implementação da Política de Prevenção Social à Criminalidade e sua institucionalização no âmbito do arranjo governamental da Secretaria de Estado de Defesa Social, buscando desenvolver contrapontos entre conceitos estruturantes da política pública e determinadas características da política de segurança pública desenvolvida em Minas Gerais, de modo a favorecer para que algumas especificidades desse processo sejam apreendidas desde o início do desenvolvimento das análises que serão propostas.

Inicialmente, relevante salientar que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Segundo Dye (1984) a definição de política pública é sintetizada como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". Para Souza (2006, p.5), é possível resumir política pública como o "campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações". Já para Sabatier (1993 apud MENICUCCI; BRASIL, 2010, p, 373), as políticas públicas podem ser concebidas como sistemas de crenças, ou seja, um conjunto de prioridades que são valorizadas, de premissas causais sobre como alcançá-las e de percepções da eficácia dos instrumentos da política. Por sua vez, de acordo com o desenvolvimento teórico do conceito de política pública formulado por Ruz (1997, p.1) as políticas públicas (*policies*), [...] são *outputs* resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Ademais, essa tradução de propósitos, crenças e prioridades em ações não é um processo linear e cristalino. Pelo contrário, o processo de formação de uma agenda pública, ou seja, de transformação de uma demanda em prioridade a ser tratada na esfera política, mobiliza os mais diversos interessados (atores) em torno de suas preferências, criando as arenas de alianças e conflitos características do exercício político. Nesse contexto, Ruz (1997, p. 2) chama a atenção para o fato que a decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, de acordo com a hierarquia das preferências dos atores envolvidos.

De forma semelhante, para Pardiouleau (1982) a agenda pública “designa um conjunto de problemas, objeto de controvérsia, que aparecem no debate público e exigem intervenção da autoridade pública”. Para o autor, sua constituição pressupõe um “mecanismo altamente seletivo que envolve a concorrência entre problemas e hierarquias de prioridades heterogêneas”. Complementando, Meny e Thoenig (1992) relatam que a incorporação de um problema à agenda é um momento privilegiado do debate, que traduz as divergências de opinião, normas, interesses, percepções e juízos cognitivos atravessando a opinião pública ou pelo menos os grupos e atores individuais atuantes durante o processo de incorporação da agenda (PARDIOLEAU, 1982) (MENY; THOENIG, 1992) (MENICUCCI; BRASIL, 2010, p.371).

Portanto, num primeiro momento, é preciso reconhecer a complexidade da política pública, a partir de sua multiplicidade de públicos, abrangência, diversidade de interesses, opiniões, juízos cognitivos e percepções.

Diante desse cenário complexo, é necessário ter ciência que nem todas as demandas, ainda que reconhecidamente legítimas, serão incluídas na agenda pública e transformadas em política pública. A inserção de uma demanda na agenda pública envolve uma série de atividades políticas dos governos, que buscam articular os apoios necessários na tentativa de atender interesses e satisfazer, tanto as demandas que lhes são dirigidas por atores sociais, como aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político (RUA, 1997, p.3). Ou seja, a inclusão de uma demanda na agenda política representa o primeiro obstáculo a ser superado para a implementação de uma nova política pública.

Este cenário de processamento das demandas pode ser melhor visualizado a partir da tipologia proposta por Rua (1997), que aponta a existência básica de três tipos de demandas: demandas novas, as demandas recorrentes e as demandas reprimidas.

As novas demandas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas, sendo que os novos atores são aqueles que já existiam antes, mas não eram organizados, somente quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos. Por sua vez, novos problemas, são aqueles que ou não existiam efetivamente antes ou que

existiam apenas como "estados de coisas", pois não chegavam a pressionar o sistema e se apresentar como problemas políticos a exigirem solução (RUA, 1997, p.3).

Como ilustração e fazendo uma ponte para a temática da segurança pública, podemos citar o movimento feminista que nas últimas décadas se tornou um importante ator político, constituindo uma importante parcela do eleitorado e, desta forma, tem trazido para a arena política uma de suas bandeiras de luta até então naturalizada, a saber: a histórica violência de gênero sofrida pelas mulheres na sociedade brasileira. Este movimento se constituiu, nas últimas décadas, enquanto um novo ator político e, por sua vez, vem introduzindo na arena política pressões e reivindicações que tem refletido na implementação de uma série de políticas públicas, tanto na esfera de proteção às mulheres, como no que tange a responsabilização de homens autores de violência¹³.

Neste ponto, é possível dizer que a recente demanda pela implementação de intervenções na esfera da prevenção social à criminalidade se encontra no *status* de uma demanda nova, haja vista que o entendimento do fenômeno criminal descolado da ideia de "combate ao inimigo" ainda é uma perspectiva muito recente, minoritária, que somente após a difusão do paradigma da Segurança Cidadã passou a ocupar a agenda pública e a exigir respostas dos entes governamentais. Entretanto, diferentemente do movimento feminista, ainda não existe um movimento social unificado em torno de uma demanda alinhada acerca da prevenção social à criminalidade, razão pela qual os avanços nessa frente de atuação são mais tímidos e ainda insuficientes para romper o modelo tradicional focado na hegemonia das forças policiais. Como veremos logo adiante, as coalizões de defesa em torno da prevenção ainda são incipientes.

Já as demandas recorrentes são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda dos governos (RUA, 1997, p.3). No caso brasileiro, a reforma agrária sempre se apresenta como um exemplo histórico que ilustra bem uma demanda recorrente. Porém, de forma mais intensa a partir da década de 90, a

¹³ São exemplos de algumas reivindicações do movimento feminista: a publicação da Lei Maria da Penha - Lei 11.340/2006, com a implementação de medidas protetivas de urgência; a publicação da recente Lei do Feminicídio – Lei 13.104/2015, que já reflete características próprias do populismo penal; além da implementação de serviços especializados no atendimento de mulheres vítimas de violência.

segurança pública em sua amplitude já se apresenta como tal, haja vista os inúmeros dilemas ainda não resolvidos e os elevados custos sociais gerados pelas crescentes taxas de violência e criminalidade. Regra geral, quando demandas recorrentes se acumulam e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis, ocorre o que se denomina de “sobrecarga de demandas”, de forma a ameaçar a estabilidade do sistema, podendo levar até mesmo a sua ruptura institucional, em casos de maior gravidade (RUA, 1997, p. 4). Todavia, em relação à segurança pública, devido às características já apresentadas na descrição dos paradigmas da Segurança Nacional e Segurança Pública, entre outras que serão introduzidas logo adiante, mesmo com o modelo tradicional não se mostrando apto a produzir soluções aceitáveis, convivendo com crises de governabilidade, inefetividade sistêmica e com o contínuo agravamento das demandas, os interesses mobilizados resistem a transformações mais substantivas.

Por fim, as demandas reprimidas são aquelas constituídas por “estados de coisas” ou por “não-decisões”. Uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando determinados grupos de pessoas e gerando insatisfações ou até mesmo violências, contudo, sem chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Neste caso, trata-se de um “estado de coisas”. Conforme enuncia Rua (1997, p. 6): “algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão”.

É comum existirem situações que permanecem “estados de coisas” por períodos indeterminados, sem chegar a serem incluídos na agenda governamental, pelo fato de que existem barreiras culturais e institucionais que impedem que sequer se inicie o debate público do assunto. São diversos os exemplos de não-decisões no campo da política de segurança pública brasileira, dentre os quais podemos destacar algumas pautas que se sobressaem, tais como: a descriminalização do aborto e do uso de drogas ilícitas; a reversão das altas taxas de homicídios e encarceramento seletivo de homens, em sua grande maioria, jovens, negros e moradores de periferias; a implementação de mudanças estruturantes no modelo de policiamento brasileiro como as propostas de integração de ciclos, unificação das instituições policiais, bem como a desmilitarização da polícia militar. São pautas que embora representem situações geradoras de violências e graves prejuízos sociais, encontram diversos

constrangimentos institucionais que limitam sua inserção, de forma consistente, nos debates públicos. É possível interpretar que se tratam de temáticas que, certamente, afetam e/ou ameaçam fortes interesses, razão pela qual existe uma decisão política pela opção da não decisão em relação à alteração de tais agendas.

À não decisão não se refere à ausência de decisão sobre uma questão que foi incluída na agenda política. Não-decisão significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade (e, da mesma forma, ameaçam interesses) encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de um estado de coisas em um problema político e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental (RUA, 1997, p. 6).

Ainda no campo da não decisão, a autora ainda salienta que, no caso de existir intensa resistência em relação a determinado tema, ainda que o mesmo seja incluído na agenda governamental, não chega a ter uma solução por obstrução decisória. Ou que, caso chegue a uma decisão, esta não chega a ser implementada (1997, p.6). Trata-se de uma análise que pode ser ilustrada pelas resistências que impediram a implementação do Sistema Único de Segurança Pública nos moldes formulados pela gestão de Luis Eduardo Soares, quando esteve à frente da Secretaria Nacional de Segurança Pública, logo no primeiro ano do governo do Presidente Lula, em especial, obstaram as reformas mais estruturantes que pretendiam modificar o arcabouço institucional das polícias, conforme já apresentado na seção referente à Segurança Cidadã no Brasil.

Como se vê, diversas pautas relevantes para o campo da segurança pública estão submetidas a cenários políticos complexos e, regra geral, nada favoráveis à sua institucionalização na agenda pública, como é o caso do leque de demandas reprimidas supracitadas que ameaçam fortes interesses de organizações e atores já tradicionais, bem como a situação da prevenção social à criminalidade que se apresenta enquanto uma demanda nova, porém, que ainda não mobiliza ação política suficiente para uma inclusão mais substantiva no arcabouço institucional da segurança pública.

A mobilização de ação política é fundamental para que determinada demanda seja transformada em um problema político, como é o caso do movimento feminista já citado, e também de outras corporações mais recentes e atuantes na área da

segurança que vem conquistando uma série de prerrogativas, tais como os guardas-municipais¹⁴, os agentes penitenciários¹⁵, os defensores públicos¹⁶, entre outros. Para além da mobilização política, a atuação de atores estratégicos que introduzem novos conhecimentos e integram coalizões em torno de novas crenças e ideias enquanto respostas mais eficientes para a superação de situação de crise também são relevantes para institucionalização de novas demandas.

Em suma, para que determinada demanda se torne um problema político e passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental é necessário que se apresente pelo menos uma das seguintes características:

- a) Mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- b) Constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;
- c) Constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema. (RUA, 1997, p.6)

A presença de tais características, isoladas ou cumulativamente, é fundamental para a inserção de uma demanda na agenda governamental. No caso da Prevenção, a incidência de tais fatores no decorrer de seu processo de institucionalização ocorreu nos seguintes termos:

A mobilização política em seu favor não se deu pela ação coletiva de grandes grupos, nem foi oriunda de um consenso social acerca da sua necessidade, embora experiências exitosas no campo da prevenção social à criminalidade já tenham sido implantadas em outros países, notadamente na América Latina. Pelo contrário, na experiência de Minas Gerais ocorreu em virtude da ação individual de atores estrategicamente situados, em especial, especialistas oriundos da academia, sendo

¹⁴ Lei nº13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, definindo-as como instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas, bem como incumbindo a elas a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

¹⁵ Lei 21.068/2013, que regulamenta o porte de arma institucional e fora do serviço dentro dos limites do Estado.

¹⁶ Emenda Constitucional nº 80/2014, que, além de fortalecer a autonomia da Defensoria Pública no Brasil, estipulou um prazo de oito anos para a estruturação da Instituição.

que um deles, ocupou o cargo de Secretário Adjunto da SEDS, sendo fundamental para sustentar institucionalmente os interesses da política.

[...] A Prevenção foi uma decisão técnica da equipe, principalmente minha e do Cláudio Beato, que compúnhamos o grupo técnico que assessorou o Anastasia na elaboração do plano de governo, na campanha, nas primeiras medidas. Quando o governo assumiu, nós já tínhamos a ideia de criar a Secretaria e, desde o início, já tínhamos a ideia de criar um setor de prevenção social à criminalidade” [...] “Foi fundamental, eu pus debaixo das minhas asas a Prevenção. Literalmente, eu sabia disso! Eu dei uma mensagem clara para o Desembargador (Secretário), o Agílio Monteiro (Subsecretário Prisional), que era contrário a isso, para a área meio, área administrativa de planejamento e orçamento, que resistia, não entendia, e se aquela área começasse a boicotar os projetos, a coisa não andava. A mensagem era para toda essa turma e, obviamente, para a política militar e polícia civil. Prevenção é uma questão chave, é minha, não abro mão e ninguém toca! A mensagem foi dada! [...] (Entrevistado 7).

No tocante à situação de crise, conforme já apresentado no Capítulo 2, no momento da formulação do Sistema de Defesa Social, a situação da segurança pública no Estado de Minas Gerais era caótica, tanto em relação ao crescimento acelerado das taxas de crimes violentos, como também no tocante ao quadro de sucateamento e desgovernança dos órgãos e setores responsáveis diretamente pela segurança pública. O ônus da insegurança social e a sensação de impotência do governo frente à intensificação dos crimes já atingia patamares intoleráveis, demandando respostas políticas e técnicas mais consistentes na área da segurança pública.

Diante desse quadro de insegurança, a principal resposta foi a ampla reformulação no arranjo institucional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais responsável pela área da segurança pública que, por sua vez, se tornou uma situação de oportunidade para a inclusão da Prevenção entre os eixos estruturantes da recém-criada SEDS. Ademais, ao menos por meio da leitura do Secretário Adjunto à época, após intensificados os esforços de enfrentamento às principais causas identificadas como responsáveis pela impunidade (qualificação das ações policiais e aumento dos aprisionamentos represados), seria vantajoso e importante para a SEDS contar também com intervenções no campo da prevenção social à criminalidade, a fim de

complementar e, futuramente, reduzir a necessidade e a centralidade das ações de repressão.

Quando defendemos claramente para o governo que o sistema prisional tem que ser uma das prioridades, junto com a Integração, o diagnóstico que nós tínhamos era para reduzir a violência em Minas em curto prazo. Você tem que atuar nos gargalos! A médio e longo prazo, você vai fortalecendo a Prevenção (Entrevistado 7).

Ao se transformar em um problema político a demanda torna-se um *input*, passando a incluir-se na agenda governamental. A partir desse ponto inicia-se a formulação das alternativas, que representa um dos mais importantes momentos do processo decisório, pois é quando se explicitam claramente as preferências dos atores envolvidos, os interesses são manifestados e é então que os diversos atores entram em confronto.

Os atores políticos envolvidos, tanto públicos, como privados, possuem distintos recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, além de preferências próprias. Uma preferência é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros em relação à melhor solução para um problema político (RUA, 1997, p.7).

No processo de formulação do arcabouço da SEDS, as explicitações dos interesses e preferências em relação aos eixos estruturantes e centrais da política de segurança que estava sendo implantada, ficaram evidentes.

As prioridades da segurança eram nitidamente o sistema prisional e a integração das polícias. Foram os que mais galvanizaram esforços técnicos e tempo, nosso, do Secretário, meu, do Governador, os primeiros investimentos em 2003 foram todos para o sistema prisional. Nós tínhamos que atacar os dois principais focos de impunidade de Minas Gerais naquele momento, que eram os confrontos entre as duas polícias (a ineficiência da atuação policiais, essa desarticulação) e o absoluto abandono do sistema prisional do Estado (Entrevistado 7).

Importante destacar que tais preferências dependem do cálculo de custo/benefício de cada ator, ou melhor, o cálculo das vantagens e desvantagens que cada ator tem em relação a cada alternativa proposta para solucionar um problema.

Este cálculo não se restringe a custos econômicos ou financeiros, mas também a elementos simbólicos, como prestígio, ou elementos políticos, como ambições de poder e ganhos ou perdas eleitorais, por exemplo.

Como nos campos simbólico e prático a segurança pública permanece fortemente pautada pela influência do paradigma da Segurança Nacional, que por sua vez foi aprofundado em suas características autoritárias e punitivistas no período afeto ao paradigma da Segurança Pública, a prevalência da centralidade do Sistema Prisional e das instituições policiais no novo arcabouço institucional da segurança pública mineira representa um desdobramento e continuidade dos modelos tradicionais, todavia, sob uma perspectiva de melhor gerenciamento e racionalidade. Como será melhor analisado adiante, as preferências em relação à Prevenção foram insuficientes para ensejar um processo de institucionalização mais robusto, em condições de igualdade orçamentária e de vocalização política tal como dos demais eixos estruturantes. Competiria a própria Prevenção, ao longo do tempo, demonstrar seu valor e as vantagens passíveis de serem alcançadas por meio de sua implementação.

Mas a Prevenção, sabendo das prioridades da SEDS e concordando com isso, ia se incorporar à vida da segurança pública de Minas Gerais. Os atores do sistema e a própria Secretaria teriam que se acostumar a ver uma equipe técnica diferenciada lá dentro e começar a falar e mencionar projetos e programas para além de polícia e prisão. Claro que ela não tinha igualdade de condições, ela não tinha espaço interno. Por isso a importância dela ter surgido como Superintendência. Mas ela teria que, ao longo dos anos, mostrar, se justificar e se legitimar perante os outros atores. Era uma disputa interna mesmo, com polícia militar, com polícia civil, com sistema prisional, com o próprio Secretário e com o próprio governo (Entrevistado 7).

Portanto, tanto em virtude de algumas peculiaridades de sua forma de entrada na agenda governamental, como em relação ao seu processo de formulação, já se apresentavam sinais nítidos de que a Prevenção não teria uma trajetória tranquila, com amplo suporte institucional advindo da SEDS.

Depois de introduzidos alguns elementos básicos sobre a formação da agenda pública e acerca da formulação de políticas públicas, adentrarmos no campo da implementação. Em linhas gerais, seu conceito apresenta os seguintes elementos:

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas (RUA, 1997. p.14).

Primeiramente, é necessário destacar que no processo político não há garantia de que uma decisão previamente tomada se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação, razão pela qual Rua (1997) indica que a implementação se configura como que um "elo perdido", situado entre a tomada de decisão e a avaliação dos resultados.

Quando uma política envolve diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), ou ainda, diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo. Ademais, é preciso também considerar a importância dos vínculos entre diferentes organizações e agências públicas no nível local para o sucesso da implementação. Geralmente, quando a ação depende de um certo número de elos numa cadeia de implementação, então o grau necessário de cooperação entre as organizações para que esta cadeia funcione pode ser muito elevado. Se isto não acontecer, pequenas deficiências acumuladas podem levar a um grande fracasso (RUA, 1997. p.15).

Estudos realizados na área de implementação de políticas públicas indicam a existência de pré-condições necessárias para que haja uma implementação perfeita, entre as quais destacamos:

a) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes; b) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta; c) esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos; d) ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante; e) deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância; f) é necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; g) deve haver completa

compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação; h) os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados (RUA, 1997, p.15).

Analisar como a incidência de tais pré-condições se fizeram presentes, ou não, no processo de implementação da Prevenção, em conexão com a implementação do próprio arranjo institucional da SEDS, será importante para a identificação de elementos com influência no nível de institucionalidade alcançado pela política.

a) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes: no tocante à Prevenção é possível afirmar que o fator financeiro foi preponderante para o processo de sua inserção inicial e aceitação dentro do Sistema de Defesa Social.

O que foi muito importante, como não tinha dinheiro estadual, os dois primeiros anos (2003 e 2004) foram muito ruins, o que garantia a sobrevivência, que foi fundamental no meio disso tudo, foi o dinheiro federal. Já em 2004, já estávamos com dinheiro da SENASP. A Prevenção conseguiu um dinheiro muito bom, começou a funcionar, começou a produzir (Entrevistado 7).

Num primeiro momento, o convênio firmado com o Governo Federal/Ministério da Justiça/SENASP, aportou um montante de R\$4.000.000,00 (quatro milhões de reais) que, estrategicamente, foi distribuído entre todos os órgãos envolvidos com a proposta da prevenção social à criminalidade, inclusive, os atores vinculados ao eixo da repressão qualificada. Assim, foram direcionados recursos para a implantação e expansão do programa FICA VIVO!, estruturação do GEPAR e de Delegacias Especializadas em Homicídios, subsidiar pesquisas e monitoramento pelo CRISP, entre outros parceiros, de forma a contribuir sobremaneira para a superação de resistências iniciais.

Você tem a oportunidade de compartilhar recursos, mediar, negociar, articular poderes, interesses e responsabilidades. Ninguém iria trabalhar numa lógica articulada de combate aos homicídios utilizando recursos ordinários de seus próprios orçamentos para a execução de um projeto novo (Entrevistado 5).

A captação de recursos externos, o direcionamento compartilhado de investimentos e a divulgação de resultados positivos trouxeram, principalmente, para a proposta do Programa Fica Vivo! uma maior aceitação institucional e uma percepção de que não se estava somente criando mais demandas e atribuições para as instituições envolvidas, mas que havia uma experiência de segurança pública inovadora da qual todos queriam fazer parte.

Os resultados alcançados proporcionaram mídia positiva e aliada ao compartilhamento de recursos, agregaram parcerias estruturantes para a execução do programa, muitos policiais queriam integrar o GEPAR, andar de Troller, o Ministério Público logo se animou com a atuação do Grupo de Intervenção Estratégica e a diminuição dos homicídios nos territórios. Todos queriam participar de uma estratégia bem-sucedida de redução de homicídios (Entrevistado 5).

Em relação aos programas CEAPA e PrEsp, nos primeiros anos também houve aporte de recursos provenientes do Governo Federal/Ministério da Justiça/DEPEN, que viabilizou a implantação das primeiras Unidades de Prevenção à Criminalidade, nos municípios de Ribeirão das Neves, Contagem e Juiz de Fora visando a execução de tais programas. No tocante ao PMC, somente a partir de 2005 o mesmo passa a integrar a Prevenção, já com recursos oriundos do orçamento estadual.

Desde o início, a Prevenção se postou de forma proativa, promovendo resultados e visibilidade interessantes para o governo estadual na área da segurança pública.

Foi, desde o início, uma das Superintendências mais ativa, mais atuante, mais produtiva, uma das primeiras a já ter projetos, a ter andamento e funcionamento, a primeira a receber recursos federais, começou a se mostrar, dar visibilidade. As outras áreas, principalmente a Integração, lenta, difícil, custosa. A cúpula do governo já começou a perceber que era um espaço de visibilidade política, tanto que o Aécio levou o Fica Vivo! para dentro do Palácio da Liberdade. Deu visibilidade. Então, quando o Anastasia assume em 2005, deu apoio também. Aí começou a vir dinheiro do orçamento estadual (Entrevistado 7).

Portanto, é possível perceber que, num momento inicial, a Prevenção não teve a mesma prerrogativa das demais áreas integrantes da SEDS, haja vista que o aporte de recursos financeiros e investimentos, de forma mais substantiva, foi priorizado e direcionado para a Integração e, notadamente, para o Prisional. Somente após

demonstrar seus primeiros resultados e propiciar uma certa visibilidade positiva para o governo, a mesma passou a ser contemplada orçamentariamente de forma a viabilizar sua expansão para novos territórios e Municípios. Ademais, desde o início, vai ficando claro também que os recursos financeiros se tornam o principal instrumento de barganha para a “adesão” da Prevenção e envolvimento, especialmente, das organizações policiais nas novas metodologias propostas, ficando a política como pano de fundo.

b) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta): conforme demonstrado na descrição das crenças e dos valores que sustentam os paradigmas da Segurança Nacional e Segurança Pública, no campo da segurança ainda predomina uma leitura maniqueísta e repressiva acerca da compreensão das causas da violência e da criminalidade. A necessidade de combater os inimigos, bandidos e traficantes, bem como a crença nos efeitos positivos da severidade da punição e no caráter dissuasório da pena privativa de liberdade permanecem como eixos centrais das políticas de segurança pública. A perspectiva de ler e intervir no fenômeno criminal a partir dos conceitos introduzidos pela Segurança Cidadã e pela perspectiva da prevenção social à criminalidade (fatores de risco, fatores de proteção, fatores intervenientes, coesão social, intervenção terciária, secundária, etc) ainda não se encontrava suficientemente internalizada e assimilada no contexto da política de segurança pública como uma solução viável para produção de efeitos a curto e médio prazo. A solução dominante permanecia pautada nos paradigmas tradicionais:

Quando defendemos claramente para o governo que o sistema prisional tem que ser uma das prioridades, junto com a Integração, o diagnóstico que nós tínhamos era para reduzir a violência em Minas em curto prazo, você tem que atuar nos gargalos... e a médio e longo prazo, você vai fortalecendo a Prevenção (Entrevistado 7).

Fato extremamente positivo é que, pela primeira vez, uma política especializada na área de prevenção social à criminalidade surge como uma possibilidade real e entra na agenda governamental, porém, numa perspectiva subsidiária e incremental, conforme análise que será aprofundada em seção futura.

A ideia que a Prevenção tinha que estar no sistema era muito claro para nós, desde o início. Havia uma clareza para mim e para o Beato de que Prevenção Social e Repressão são complementares. Sempre tivemos clareza de que essas duas dimensões da Política de Segurança Pública têm que estar presente sobre a mesma coordenação. Não concordávamos, tínhamos uma avaliação crítica, eu particularmente, muito mais ainda, de que prevenção social ficasse restrito às secretarias, aos órgãos das políticas sociais convencionais. Tínhamos clareza que prevenção social não é isso. Não deveria ser isso. Não funcionava, porque as políticas sociais têm uma outra lógica própria, elas têm prioridades específicas, necessariamente não previnem crime. Você pode ter uma boa política de redução da pobreza, mas isso não tem aplicação na redução da violência em Minas Gerais (Entrevistado 7).

Ademais, tendo em vista seu caráter de inovação, a Prevenção não surgiu observando estritamente os moldes teóricos que descrevem a formatação ideal de uma política pública. No momento de formulação do Sistema de Defesa Social, os programas de prevenção não tinham o formato de uma política pública, mas de projetos fragmentados. A sua concepção, formulação e implementação ainda não ultrapassavam os moldes de um conjunto de programas, com origens diversas, objetivos distintos e metodologias específicas. Embora todas as metodologias dos programas sejam vocacionadas para desenvolver ações no campo da prevenção social à criminalidade, não estavam devidamente integradas, tanto conceitual, como operacionalmente.

A Prevenção não era uma política, era um projeto experimental, com início, meio e fim. O seu grau de experimentalismo era muito acentuado. Não havia experiência similar em outro lugar. Incluir um projeto de prevenção social à criminalidade dentro da pasta de segurança pública, era muito inovador (Entrevistado 5).

De fato, os programas de prevenção à criminalidade não tinham o formato de política pública, mas de projetos. Ou seja, ainda não havia uma teoria transversal ligando diretamente a contribuição de todos os programas sobre a relação entre a causa (do problema da criminalidade) e o efeito (da solução proposta). Esse amadurecimento será buscado no decorrer de sua trajetória, num processo interno da própria Prevenção buscando empoderamento institucional e o fortalecimento de sua identidade enquanto Política.

Portanto, reforçamos o posicionamento de que a sustentação da Prevenção dentro do Sistema de Defesa Social não foi nenhuma convicção governamental ampla acerca de sua adequação e pertinência para intervir nas relações de causa e efeitos das dinâmicas criminais.

c) esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos; d) ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante: tais pontos representam um grande desafio para as políticas de prevenção social à criminalidade haja vista ser um processo complexo demonstrar a ligação direta entre os efeitos das ações de prevenção implementadas e a redução das taxas criminais. Tradicionalmente, conforme discorrido no Capítulo 1, a prevenção social à criminalidade é confundida com políticas sociais, sendo que seus efeitos são prospectados como contribuições em longo prazo. Ademais, como aposta principal do novo arranjo responsável pela segurança pública, acreditava-se que as resistências em torno da Prevenção seriam muito mais intensas. Somente após os impactos iniciais das ações de repressão, a Prevenção teria melhores condições e um cenário político e social mais favorável para ocupar maior espaço institucional.

Não erámos ingênuos, as polícias continuavam lá com as leituras tradicionais, mas com o tempo esperávamos que a proposta de prevenção pudesse ser alargada. Era essa a expectativa, que com o tempo, a sociedade, a imprensa, também passassem a entender e assimilar melhor um novo paradigma de que segurança pública não é somente polícia (Entrevistado 3).

No imaginário social, político e institucional as ações de segurança visando combater os inimigos e o aprisionamento em massa ainda são reconhecidos como as principais estratégias de enfrentamento à criminalidade, haja vista proporcionar uma sensação de produção de efeito a curto prazo, uma vez que retira, ao menos temporariamente, de circulação e do convívio social pessoas “envolvidas” em dinâmicas e situações de criminalidade. Os aspectos criminógenos advindos do encarceramento, entre eles a intensificação da rotulação e das trajetórias criminais, nos termos abordados na seção relativa ao PrEsp, não são devidamente considerados

pelas políticas de segurança pautadas, especialmente, no uso abusivo da pena privativa de liberdade.

A “passagem pelo sistema”, ao mesmo tempo que tem a função de reprimir e prevenir crimes, também reforça estigmas, aumenta os riscos de ser vítima e de se constituir carreiras criminais, entre outros efeitos, que são muito mais perversos para populações que já se encontram vulnerabilizadas. Por isso, há que utilizar as estratégias de segurança tradicionais (baseada na repressão, no enfrentamento e na prisão) como *ultima ratio*, dando-se prioridade a estratégias alternativas e de redução de danos (MINAS GERAIS, 2013, p. 32).

Em que pese terem sido realizadas avaliações,¹⁷ em maior quantidade em torno do programa Fica Vivo!, que demonstravam a redução dos crimes de homicídios nos territórios de sua atuação, entre outras externalidades positivas, bem como avaliações realizadas em relação a CEAPA e PMC, que também demonstraram efeitos positivos oriundos de suas intervenções metodológicas, o apoio em torno da Prevenção não estava estruturado numa relação direta entre causa e efeito. Se as tarefas das instituições policiais e do sistema prisional são mais notórias no contexto de uma política de segurança pública orientada substantivamente na repressão e no aprisionamento, em relação à Prevenção, o mesmo não ocorre de modo tão direto.

sugere-se explorar a “árvore de problemas” do programa, afinando-se seu foco; como nos demais programas da prevenção, ainda necessita-se melhor definição de seu objetivo; em específico, nos documentos normatizadores do programa, este se encontra descrito de maneira demasiado ampla: “execução de *serviços essenciais* em áreas carentes” (*grifos nossos*) (Decreto Estadual, 2003); “auxiliar na redução da privação do acesso a bens e serviços essenciais à convivência familiar e em comunidade (MINAS GERAIS, 2013, p. 93).

¹⁷ Andrade e Peixoto (2005) realizaram uma avaliação de custo e efetividade na qual compararam oito programas, sendo um de controle da criminalidade (Programa de Patrulha Ativa) e sete de prevenção: Bolsa Família, Programa Uerê, Programa Paz nas Escolas, Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), Programa Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), Programa Central de Penas Alternativas (CEAPA), Programa Liberdade Assistida (LA). Foram estimados: o número de crimes sérios evitados por cada programa, o valor presente dos crimes sérios evitados por beneficiário médio de cada programa, o custo anual por beneficiário segundo cada programa (reais por crime sério prevenido) e os crimes sérios prevenidos por um milhão de reais investido. O estudo concluiu que o Programa Fica Vivo demonstrou ser o de melhor custo efetividade, evitando 1548,73 crimes sérios por milhão de reais investidos. Outras avaliações realizadas (Silveira, 2007; Silveira et al., 2006) destacaram a redução dos homicídios na área piloto de intervenção do Morro das Pedras e apontaram outros benefícios como redução importante do número de homicídios tentados, assaltos a transeuntes e de assaltos a ônibus. Pesquisa de recorrência dos usuários atendidos pelo Programa CEAPA que, após o cumprimento da pena/medida alternativa aplicada, tiveram nova entrada no Sistema de Defesa Social / Justiça Criminal, cujo índice geral de não recorrência foi de 80,9%. *Pesquisa de avaliação da qualidade do Programa Mediação de Conflitos (2009) Coordenador: José Eduardo Elias Romão - Fundação Guimarães Rosa (FGR)*, cujas considerações finais concluíram que o PMC, apesar das deficiências, se mostrou capaz de cumprir seus objetivos, proporcionando formas de resolução extrajudicial de conflitos. 64,7% dos entrevistados tiveram solução no atendimento.

Conforme já mencionado anteriormente, no intuito de preencher essa lacuna oriunda de seu processo de formulação inicial, somente em momento posterior, diante de um cenário institucional mais refratário, da necessidade de afirmação de sua identidade como estratégia de fortalecimento institucional, a própria Prevenção, por meio do suporte técnico do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro – NESP/FJP, empreendeu esforços fazendo uso da metodologia de marco lógico, buscando deixar mais claro e palpável seus objetivos, seu público alvo e as contribuições advindas de cada programa, bem como a convergência de todas elas para o alcance do objetivo geral da Prevenção, culminando em um delineamento mais objetivo no Decreto nº 46. 647/14, portanto depois de 10 anos.

e) deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância; f) é necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa: a dependência entre várias agências, bem como os dilemas de coordenação e comunicação são características estruturantes no campo da segurança pública, de forma agravada no Brasil, devido ao modelo bipartido de policiamento, a centralidade e o isolamento entre os órgãos diretamente responsáveis pela área.

A impunidade na sociedade brasileira pode ser atribuída também à frouxa articulação das organizações que compõem o sistema de segurança pública, a saber, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário e Prisões. Ao contrário do previsto no arcabouço institucional, esse sistema não tem se pautado no cotidiano pela troca de informações, pelo planejamento integrado e pela cooperação sistemática. Conflitos de interesses são recorrentes, como também o isolamento institucional. A perspectiva corporativista tem orientado o funcionamento dessas organizações, o que afeta a capacidade do Estado em impor custos efetivos ao crime violento. O Estado desarticulado favorece a criminalidade (SAPORI; SOARES, 2014, p. 92).

Diante de um diagnóstico de crise, total desarticulação e tencionamentos constantes entre a Polícia Civil e Polícia Militar, de forma sucinta, duas missões principais se destacavam diante da SEDS. A primeira consistia na tarefa de desenvolver suas frentes executoras, Prisional, Socioeducativo e a Prevenção. A

segunda missão seria promover a atuação integrada de todos os órgãos do Sistema, especialmente, um melhor alinhamento operacional entre as instituições policiais.

[...] A SEDS, como arcabouço institucional único, assumia, como já foi dito, e de forma inédita para o Estado, um lugar de execução de políticas, através da política prisional e da política do socioeducativo que antes se encontravam dissociadas institucionalmente, e inovava com a emergência de uma política de prevenção à criminalidade, que inaugurava toda uma nova perspectiva sobre o fenômeno da criminalidade e a atuação estatal para enfrentá-lo” [...] “Além disso, a política de integração trazia também o inédito papel de coordenação da atuação deste sistema, através dos programas voltados às organizações policiais. Especialmente neste caso, o empoderamento da política demandava fortemente uma reacomodação da prevalência de poder político das organizações policiais, agora enfrentando um novo interlocutor, que se interpunha ao acesso privilegiado que até então estas organizações desfrutavam junto ao poder executivo [...] (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p. 40)

Assim, no que tange aos problemas e às complexidades das questões afetas à integração estratégica e operacional entre as polícias, foi delegada ao eixo da Integração a competência central pelo desenvolvimento de metodologias, programas e instrumentos de gerenciamento.

Por sua vez, no tocante à Prevenção diversos desafios de coordenação e dependência em relação à atuação alinhada com outros órgãos, tanto internos ao Sistema de Defesa Social, como externos, também estavam postos. De acordo com o paradigma da Segurança Cidadã, o campo de atuação da segurança pública é ampliado para além da atuação exclusiva das instituições policiais, sendo que a Prevenção, para atingir integralmente seus objetivos propostos, requer tanto um alinhamento com as ações de repressão, a fim de que estas não obstaculizem e, pelo contrário, deem suporte na medida da estrita necessidade e legalidade, como também a articulação com as políticas sociais, visando ampliar as possibilidades de atendimento e acesso à direitos pelo público atendido.

Especificamente em relação aos Programas, todos demandam uma série de alinhamentos e estabelecimento de fluxos e protocolos de cooperação com outros órgãos, tais como: integrantes do Sistema de Justiça Criminal (CEAPA e PrEsp, encaminhamento do público, discussão de casos, garantia de direitos; FICA VIVO!, participação de Promotores de Justiça e Juízes no Grupo de Intervenção Estratégica; PMC, encaminhamento do público atendido para acesso à direitos e satisfação de

demandas para os casos de violação de direitos e também aqueles onde o processo de mediação não se fez possível), do Sistema de Defesa Social (atuação qualificada do GEPAR nos territórios, visando a segurança e proteção de direitos de todos os moradores; participação do GEPAR e de Delegados de Homicídios nas reuniões do Grupo de Intervenção Estratégica; articulação contínua com o Prisional/Socioeducativo, visando acompanhamento e atendimento do público em comum; interlocução com a Integração, para alinhamento de estratégias e intervenções sempre que as dinâmicas criminais locais ultrapassarem a capacidade de atuação dos atores que atuam como referência nos territórios dos Centros de Prevenção à Criminalidade) e das Políticas Sociais (fluxos de encaminhamento para atendimento do público alvo pelas políticas sociais, municipal, estadual e federal, sempre que as demandas apresentadas ultrapassarem a capacidade metodológica dos programas).

Ademais, para além dos desafios de comunicação inerentes à sua institucionalização no arranjo da SEDS e perante a rede parceira externa, o modelo de gestão da Prevenção, via estabelecimento de parceria com o terceiro setor, que será melhor analisado em tópico futuro, agregava ainda novos desafios de coordenação e alinhamento de competências e interesses entre o Estado e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, parceira.

Nesse sentido, não somente o eixo da Prevenção, mas todas as frentes de atuação da SEDS, em grande medida, apresentam relação de dependência em relação à atuação e estabelecimento de parcerias com outras agências e, inclusive, entre as próprias agências integrantes do Sistema de Defesa Social.

Todavia, tendo em vista seu caráter de inovação e o fato de buscar objetivos que não coincidem com o mero controle penal, tais como intervenção em fatores de risco, promover acesso à direitos e inclusão social, além de estar implantada diretamente nos territórios e Municípios, em constante articulação com outras políticas públicas, torna o processo de implementação da Prevenção mais vulnerável e dependente dos esforços e competências institucionais da SEDS de exercer o seu papel de coordenação e controle no sentido de prover governança¹⁸ sobre todos os

¹⁸ A *Governança* é usada como recurso em cenários onde o Estado não aparece como um corpo autônomo de atuação no processo de implementação de políticas. Como premissa estruturante da multiplicidade de visões acerca do que possa ser governança, encontra-se a ideia de que esta: seria a articulação de interesses e a tomada

seus eixos estruturantes, de forma equilibrada e horizontal, além de subsidiar e vocalizar politicamente suas demandas.

A SEDS precisa se instrumentalizar a partir do seu papel de governança do sistema, do estabelecimento de prioridades, de parâmetros, de avaliação e monitoramento da atuação das outras organizações. À SEDS cabe definir as regras do jogo para que as organizações do Sistema de Defesa Social possam atuar a partir de um arcabouço governamental coerente e sistemático (MINAS GERAIS, 2013, p. 24).

O pleno desenvolvimento de seus eixos estruturantes, entre eles a Prevenção, exigiria da SEDS o empoderamento técnico, político e financeiro necessários para o exercício de um papel de liderança capaz de equilibrar o desnivelamento de forças entre suas frentes inovadoras e as agências de segurança pública tradicionais, de forma a propiciar condições institucionais para a vocalização das pautas e sustentação das atividades de todos os seus eixos estruturantes. O que não houve.

g) deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação: como desdobramento do momento de formulação, no processo de implementação da Prevenção não houve consenso, sequer ampla compreensão, em torno de suas contribuições e objetivos.

Embora para o Secretário Adjunto à época estivessem claros o papel e o lugar da Prevenção dentro do escopo de atuação da SEDS, enquanto ação complementar aos esforços de repressão, na prática, a implementação de todos os eixos estratégicos do Sistema não foi pautada pelo consenso ou pelo equilíbrio necessários. Conforme já mencionado, a compreensão em relação ao papel e pertinência da Prevenção estava vinculada ao entendimento e posicionamento de poucos atores, sendo que um deles ocupava o cargo estratégico de Secretário Adjunto, o que contribuiu sobremaneira para contornar as resistências, especialmente, as internas.

”Foi um processo planejado, cuidadosamente planejado, discutido, quase toda semana me reunia com a Superintendente de Prevenção e com a Diretora do Programa Fica Vivo!, nós três eramos os grandes artífices disso. Sentávamos, conversávamos sobre os problemas, onde

de decisão entre os múltiplos atores que atuam em cooperação, motivados pela expectativa de que essas ações conjuntas resultem na solução mais eficaz para os problemas em foco (MUNIZ, PROENÇA & PONCIONI, 2009, p. 20).

é que estavam as resistências, os boicotes, dentro da Secretaria, nos setores administrativos, a área meio. Onde é que a coisa não estava avançando” (Entrevistado 7)

Não se consumou um consenso amplo acerca dos benefícios e pertinência da Prevenção como eixo estruturante da recém implantada Política de Defesa Social. O conhecimento e compreensão sobre a Prevenção tinham alcance limitado.

“Num primeiro momento, eu via maior alinhamento no gabinete do Secretário Adjunto, junto a Superintendente de Prevenção, que estava muito alinhada com ele. Acho por exemplo que isso não chegava até o Secretário. Dizer que isso está consolidado é difícil, acho que você tem atores que tem isso muito claro, pessoas que estavam nesse ambiente toda hora com esse discurso. Isso tudo eu já ouvia, mas ouvia de pessoas específicas. Acho que isso ainda não estava consolidado, foi um processo para isso de fato entrar” (Entrevistado 1)

“O Secretário de então, ele não tinha a mínima noção do que era isso. Ele achava que aquilo ali era uma idiosincrasia minha, achava que aquilo ali não ia muito longe, que era uma brincadeira de sociólogo” (Entrevistado 7).

Como vimos no Capítulo 1, a Prevenção está ancorada numa concepção de Segurança Cidadã, portanto, aponta para horizontes completamente opostos às concepções tradicionais que, em grande parte, nortearam a atuação da SEDS.

A partir do momento que o Sistema de Defesa Social passa a agasalhar um eixo de prevenção social à criminalidade, traz para seu campo de atuação metodologias e atividades orientadas para a produção de resultados coerentes com os pressupostos de cidadania, não compatíveis com perspectivas de “combate ao inimigo” e aprisionamento em massa. Basta retomarmos a descrição de algumas atividades e objetivos dos programas para confirmarmos essa leitura: a focalização de atendimentos num público já etiquetado criminalmente, visando à reversão de trajetórias criminais, à inclusão social e a promoção da cidadania, ao invés do aprisionamento e da intensificação dos processos de criminalização; o dialogo horizontal com as instituições policiais e com demais atores do sistema de justiça criminal sobre possíveis estratégias de enfrentamento à criminalidade, distintas da lógica do combate e da repressão, a ampliação da aplicação de penas e medidas alternativas em substituição efetiva a aplicação de penas privativas de liberdades para todos os delitos legalmente cabíveis.

Assim, oportuno prospectar que grande parte dos objetivos e das atividades propostas pelos programas da Prevenção não seriam facilmente assimilados e muito menos operacionalizados em sua plenitude, sem enfrentar resistências e obstáculos à sua execução. A perspectiva de atuação pela via da Prevenção, enquanto um ator que também se apresentava como responsável pela agenda da segurança pública e que buscava demarcar a sua diferença em relação às tradicionais políticas de assistência social, representou uma inovação muito intensa em relação às práticas habituais de segurança pública, angariando fortes resistências à sua substantiva incorporação dentro do arranjo de defesa social.

A ampliação do sentido conceitual do arranjo de segurança pública que passou a ser denominado de Defesa Social, no intuito de simbolizar a abertura de espaço para outras frentes de atuação, foi um passo relevante, todavia, não significou que essa Secretaria, ao incluir a prevenção social à criminalidade como um de seus eixos estratégicos de atuação, passou a ser norteadada pela proposta de desenvolvimento de uma política de Segurança Cidadã, no qual a Prevenção assumiria um papel de centralidade.

“O que estava em questão, mesmo no momento inicial, era como enfrentar com mais eficiência a escalada do fenômeno criminal. Não era uma ideia de como construir uma nova abordagem de segurança pública, mas como reduzir com maior efetividade as taxas criminais. A Prevenção estava contemplada no escopo de atuação, como um dos eixos estruturantes, é preciso reconhecer esse avanço, mas não era algo central” (Entrevistado 1)

Como desdobramento, no processo de formulação do arcabouço institucional da SEDS, não foram enfrentadas maiores modificações nas estruturas de poder vigentes, no sentido de imputar ao Sistema um paradigma de segurança ajustado à ideia de proteção aos direitos, especialmente de comunidades e cidadãos mais vulneráveis a processos de criminalização, bem como a ideia de responsabilização descolada do uso abusivo da privação de liberdade como principal estratégia de enfrentamento às dinâmicas de violências e criminalidades. Esta alteração paradigmática teria sido importante para melhor agasalhar os objetivos e as metodologias da Prevenção às demais frentes de atuação do Sistema. Porém, as perspectivas da Segurança Cidadã ficaram restritas aos gestores e equipes

diretamente responsáveis pela Prevenção, não encontrando ressonância perante a atuação dos demais órgãos de segurança.

Enquanto havia o apoio e participação do Secretário Adjunto, a Prevenção encontrava um ambiente mais favorável para o desenvolvimento de suas frentes de atuação, todavia, desde o início, já estava posto que não seria um suporte que permaneceria durante todo o seu processo de implementação, adiante, seria necessária uma maior institucionalização da política.

“Isso aqui vai ter que existir independentemente da vontade do Secretário Adjunto, porque o Adjunto daqui a pouco vai sair, eu tinha clareza disso, a área da Prevenção não podia ficar dependendo da minha proteção o resto da vida. Eu daria a ela toda a sustentação política necessária num primeiro momento, mas depois ela teria que ter vida própria” (Entrevistado 7).

h) os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados: trata-se de mais um ponto desafiador para o processo de implementação e afirmação da própria SEDS, sendo que os efeitos de sua capacidade de comando impactaram substantivamente toda a trajetória de seus eixos inovadores (Prevenção e Integração). Em relação à Prevenção, o papel do dirigente máximo influenciou diretamente na satisfação de seus interesses, na sua capacidade de vocalização e empoderamento político, tanto interno como externamente.

Conforme temos problematizado, a capacidade de liderança e governança da SEDS é essencial para a perfeita implementação de seus eixos estruturantes, principalmente, em relação aqueles mais inovadores, a fim de provocar alterações no modo tradicional de funcionamento das relações e ações já consolidadas na área.

“A criação da SEDS ocorreu a partir de um modelo de governança que buscou reorganizar, formal e operacionalmente, instituições de Estado seculares, com culturas e trajetórias consolidadas, bem como mecanismos de atuação e convivência já estabelecidos. Nesse ambiente, a fim de que um novo ator seja capaz de efetivamente modificar o *modus operandi* das relações e das ações existentes, é necessário que ele possua duas características manifestas e marcantes: máximo respaldo político e notória capacidade técnica” (MINAS GERAIS, 2013, p.39)

Num primeiro momento, em relação à Política de Integração, no que tange ao respaldo político, já foi salientada sua centralidade para o Sistema de Defesa Social. Especialmente entre 2003 e 2007, a perspectiva da Integração figurou como temática central no modelo de gestão política da SEDS, tendo suas ações sido acompanhadas e respaldadas de perto pelas instâncias máximas estaduais.

“A Integração era prioridade. Estava no discurso do governador. Foi a principal plataforma do governador para a Segurança Pública, a Integração. Nós mesmos incentivamos, tínhamos a clareza disso! Era o eixo estruturante” (Entrevistado 7).

Nesse contexto, foi forçoso para os atores do Sistema de Defesa Social, especialmente as instituições policiais, flexibilizarem-se para as mudanças a fim de manter seu lugar institucional e até mesmo como meio de garantir a destinação dos investimentos demandados, haja visto que o novo arranjo, sob a coordenação da SEDS, também reorganizava a definição e priorização de investimentos como um importante mecanismo de alinhamento. Tanto é que o empoderamento político foi acompanhado de maciço investimento financeiro no Sistema que nunca, na história recente, tinha recebido atenção tão destacada por parte do Poder Executivo (MINAS GERAIS, 2013, p.40).

Neste quesito, já salientamos que a Prevenção não tinha a mesma centralidade, pelo contrário, sua sustentação política-institucional, num primeiro momento, estava ligada ao posicionamento de determinada liderança que ocupava cargo estratégico, além da imperiosa necessidade de demonstrar tecnicamente as suas contribuições e resultados.

Já em relação à notória capacidade técnica, tanto a Integração como a Prevenção, a fim de que pudessem ser devidamente impulsionadas, deveriam ser alvo de pesados investimentos em suas dimensões técnicas, o que corroboraria para que a SEDS, devidamente instrumentalizada por meio de tais frentes, pudesse exercer plenamente seu papel de coordenação e controle.

Nesse sentido, o empoderamento que a dimensão técnica da SEDS vivenciou nos seus primeiros anos foi fundamental para a consolidação de seu arcabouço institucional. Além do mais, naquele momento, foi possível construir um consenso no Poder Executivo Estadual de que o desenho institucional que se inaugurava

representava a melhor solução técnica possível para o enfrentamento e superação dos problemas tradicionais da área. Em relação à Prevenção, tendo em vista o baixo consenso político em defesa de sua importância, a relevância da dimensão técnica se fez ainda mais premente.

“Nós tínhamos plena clareza das resistências, porque isso era muito novo em Minas e novo no Brasil. Aliás, até hoje é! No Brasil ainda não se pensa desta maneira. Mas havia uma disposição clara de enfrentar. Eu tinha muita clareza que a melhor maneira de lidar com esse embate político dentro da Secretaria de Defesa era montar uma equipe técnica muito qualificada. Era a melhor maneira de resolver isso. E assim foi feito!” (Entrevistado 7).

O cenário institucional mais auspicioso para a Prevenção ocorreu justamente quando a sua capacidade técnica encontrava ressonância institucional em atores que exerciam posição de comando, mesmo que de forma focalizada. Ainda que não devidamente enraizada e sistêmica, esta convergência favorecia sobremaneira a coalização de consensos mínimos necessários para a articulação de esforços e alinhamento de estratégias, com reflexos positivos, por exemplo, para uma atuação mais consistente e eficiente do GEPAR nos territórios de abrangência em comum com os Centros de Prevenção à Criminalidade, bem como para um maior envolvimento das organizações policiais e órgãos do Sistema de Justiça Criminal em torno do Grupo de Intervenção Estratégica. Ou seja, não somente as ações no campo da prevenção social, mas, diretamente, a proposta da repressão qualificada, com o devido engajamento das agências policiais, dependiam, sobremaneira, do empoderamento político e técnico da SEDS.

Todavia, como já não havia um alinhamento paradigmático entre a Prevenção e as crenças centrais que norteavam o Sistema de Defesa Social, além de também não existir uma ampla sustentação institucional em seu favor, bastaria à substituição das lideranças políticas e técnicas mais favoráveis à sua implementação para que sua sustentação institucional ficasse ainda mais vulnerável e comprometida.

“A lógica do Sistema de Defesa Social começa a se dissipar e a prevenção sofre efeitos dessa dissipação mais macro. Ou seja, seria possível dizer que a prevenção participou de um Sistema no decorrer de uns 6 anos” (Entrevistado 5).

Nessa direção, entrevistas realizadas, bem como textos e diversas pesquisas analisadas pela Fundação João Pinheiro (MINAS GERAIS, 2013, p.40) revelam que a trajetória da Política de Defesa Social vivenciou dois momentos distintos. Um primeiro momento de intenso empoderamento técnico e político, verificável nos anos entre 2003 e meados de 2007, quando a Política de Defesa Social se apresentava como novidade e desafio governamental, nucleando parte substantiva dos esforços políticos e financeiros do Poder Executivo Estadual. Já num segundo momento, marcado por ondas de empoderamento político do Secretário (mas não necessariamente da Política de Defesa Social), bem como pelo início de incidência dos contingenciamentos financeiros, constata-se um enfraquecimento progressivo da dimensão técnica da Política, inclusive, do reconhecimento e da legitimidade política em torno das metodologias e perspectiva de gerenciamento técnico do Sistema de Defesa Social.

Sem o empoderamento político e técnico, a SEDS gradativamente empobrece a sua capacidade de liderança. Tanto em relação à Integração, que será abordado sucintamente na seção subsequente, como no tangente à Prevenção, cujas análises serão mais aprofundadas na última seção do presente capítulo. Esse segundo momento representou um cenário ainda mais desafiador para a implementação e sustentabilidade institucional de ambas as frentes.

Desta feita, a presente análise do processo de implementação da Prevenção, a partir da utilização dos referenciais analíticos propostos por Rua (1997), desvenda elementos que apontam para questões problemáticas, de controle complexo, dependente de um grande número de elos e de um elevado grau de cooperação de outras organizações, conectado e vulnerável aos rumos percorridos pela SEDS, configurando, desta forma, um desenho permeado de riscos e ameaças de descontinuidade, que, de certa forma, corroboraram substantivamente para explicar a baixa institucionalidade histórica da Prevenção enquanto eixo estruturante da Política de Defesa Social.

Uma vez superada a correlação entre as pré-condições necessárias para uma implementação ser considerada perfeita em termos científicos e o contexto de implementação da Prevenção, passamos para uma última consideração, qual seja, nem sempre é possível distinguir com precisão a implementação do próprio processo de formulação, sendo que, em muitos casos, a implementação acaba sendo algo

como "a formulação em processo". (RUA, 1997, p.16). Para Rua (1997), isto tem consequências, haja vista que os próprios objetivos da política e os problemas envolvidos não são conhecidos antecipadamente em sua totalidade, ao contrário, vão aparecendo à medida que o processo avança.

Essa característica ficou muito clara em relação à Prevenção que, no decorrer de seu processo de implementação passou por distintas alterações conceituais, ajustes de objetivos, readequações metodológicas e, inclusive, melhor definição de seu público alvo, conforme já descrito no Capítulo 2. Partindo de um conceito inicialmente mais amplo, que abria margens para interpretações equivocadas e coincidentes com as políticas sociais ("pensar a segurança como um bem público capaz de articular intervenções de caráter preventivo e repressivo", conforme Resolução 5.210, de 12 de dezembro de 2002), gradativamente, foi-se delineando uma redação mais direcionada para seu real escopo de atuação ("elaborar, coordenar, monitorar e avaliar planos, projetos e programas de prevenção à criminalidade nos níveis social e situacional, visando à segurança pública e à garantia do exercício pleno da cidadania", conforme Decreto nº 45.870/2011), até se chegar ao conceito atual, que se propõe a deixar mais tangível seu objetivo central (contribuir para a prevenção e redução da violência e criminalidade incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da segurança no Estado, conforme Decreto nº 46.647, de 11 de novembro de 2014).

De fato, nem todas as decisões relevantes foram tomadas e exauridas durante a fase de formulação, em parte, devido ao caráter de inovação da Prevenção, pela inexistência de experiências e estrutura institucional prévia que pudesse servir de ponto de partida, portanto, não havia ainda conhecimento suficiente sobre o impacto efetivo das novas medidas. Por outro lado, a doutrina também reputa que em determinados casos, se considera que seja politicamente inconveniente tentar resolver possíveis conflitos já no processo de formulação (RUA, 1997, p.18), em especial, quando determinada política pode representar compromissos entre valores e objetivos que, na prática, poderão ser conflitantes com interesses poderosos dentro da estrutura tradicional, que podem impossibilitar e/ou sabotar sua implementação.

Como a Prevenção representava um paradigma estranho para a grande maioria dos atores envolvidos e já tradicionais na área da segurança pública, sua estratégica de implementação percorreu a via do incrementalismo. Tendo em vista

que as decisões estavam limitadas pelo comprometimento de recursos e pelos modelos hegemônicos já formatados, a Prevenção percorreu uma via incremental que, na terceira seção será objeto de análise no âmbito do Institucionalismo Histórico.

“A cúpula, o Colegiado, nunca acreditaram na Prevenção, nunca também me preocupei em convencê-los disso. Sabia que não haveria espaço para convencê-los de que, por exemplo, as penas alternativas poderiam ser fundamentais! Eu não precisava deles, bastaria a gente executar, montar uma equipe e a ordem era, amplie isso... expanda! Naquele momento histórico estava muito claro para nós que eu tinha que ampliar o Sistema Prisional e tinha que ampliar pena alternativa, em nenhum momento na minha cabeça, na diretriz que eu impus, isso era incompatível. Tinha clareza que havia uma demanda de aprisionamento reprimida em Minas Gerais que demandaria um investimento de pelo menos 8 ou 9 anos, dado um represamento existente naquele momento. Paralelamente, a Prevenção iria ocupando espaço. (Entrevistado 7).

Diante dos referenciais teóricos até aqui analisados, constatamos que a implementação é um processo iterativo e continuado de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos envolvidos com a execução da política pública, os quais apresentam reações positivas ou de resistência em relação à decisão inicial. Na realidade, o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança e uma estrutura de relações de grande complexidade.

Vencidas as questões relativas à formação de agendas, formulação e implementação de políticas públicas, a partir deste ponto do texto, passamos para outra questão chave para o presente trabalho, identificar os referenciais teóricos necessários para compreender o processo de mudança na política pública, inicialmente, buscando analisar quais as coalizões de defesa se fizeram presentes no contexto da segurança pública de Minas Gerais e em torno de quais ideias e crenças elas se postaram. Esse mapeamento terá como propósito identificar a possível existência de grupos de apoio convergentes com as ideias e objetivos defendidos pela Prevenção e, desta forma, favoráveis à implementação de inovações mais substantivas no campo da segurança pública, ou, pelo contrário, a presença de grupos de oposição e resistência em prol da manutenção dos modelos tradicionais de segurança pública.

4.1.2 Referencial de Coalizões de Defesa

No primeiro capítulo deste trabalho apresentamos os principais paradigmas que sustentam as políticas de segurança pública, por meio dos quais foi possível desvendar as principais ideias e crenças que orientam a tomada de decisões e sustentam a prática de ações autoritárias e discriminatórias ou preventivas e garantidoras de direitos. Já no segundo capítulo foram realizadas as descrições da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais e de elementos relevantes sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social, tendo em vista serem importantes para melhor ilustrar o contexto de atuação da Prevenção. Já na seção anterior, fizemos uma primeira ponte analítica entre a política descrita e alguns conceitos basilares sobre política pública, tendo como base sua noção enquanto processo complexo, no qual uma ampla variedade de atores, dotados de interesses muitas vezes divergentes, competem pela satisfação de suas demandas e pela manutenção de suas prerrogativas, sendo todo o ciclo da política de segurança pública marcado por tais características. Foram apresentados e analisados alguns elementos presentes no ciclo de formação da política de Prevenção, desde sua inserção na agenda pública, seus processos de formulação e implementação, procurando destacar suas peculiaridades, inconformidades e desafios. Agora, nosso próximo passo é ampliar a ponte analítica, buscando uma interlocução entre os paradigmas introduzidos no primeiro capítulo com a identificação dos grupos de coalizões que se fizeram presentes no contexto do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais, com destaque para suas principais crenças e ideias, buscando desvendar se favoráveis e, portanto, apoiadores, da implementação da Política de Prevenção, aproximando-se do paradigma da Segurança Cidadã ou, se contrárias, compondo pontos de resistência e defesa da permanência das práticas tradicionais.

Na contemporaneidade, o papel das ideias e do conhecimento é uma das principais vertentes analíticas sobre políticas públicas¹⁹. Retomando o conceito de Sabatier (1993), as políticas públicas podem ser concebidas como um sistema de crenças, ou melhor, de premissas causais e teorias implícitas que se tornam o

¹⁹ Faria descreve que a variável conhecimento assume lugar de destaque, compondo esse terreno caleidoscópico os analistas *das policy networks*, das comunidades epistêmicas, das *advocacy coalitions*, dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudiosos do *policy learning*, entre outros. (FARIA, 2003, p. 22 apud SOUZA, 2015, p. 114)

referencial de uma política a partir da qual se conformam soluções e são definidas propostas de ação. Nesse sentido, as ideias também são importantes para modelar as políticas públicas uma vez que o que os atores acreditam poder ser tão importante quanto o que eles querem (CAMPBELL, 2002, apud MENICUCCI; BRASIL, 2010, p.373).

Como vimos, o processo de transformações ocorridas em Minas Gerais, a partir de 2003, implicou na reformulação de todo o arcabouço institucional responsável pela política de segurança pública, sendo que uma das mudanças empreendidas foi a inclusão da Política de Prevenção Social à Criminalidade, trazendo consigo perspectivas de implementação de um novo paradigma, qual seja, a Segurança Cidadã. Todavia, a assimilação da Prevenção não representou para a SEDS, qualquer identificação com este paradigma, haja vista que seus eixos prioritários (Integração e Prisional) permaneceram pautados e orientados pelos paradigmas tradicionais. Nessa perspectiva, para a elaboração da presente análise, focaremos nossa atenção na atuação de determinados atores, suas ideias e as coalizações empreendidas, que conformaram os rumos do Sistema de Defesa Social, afetando o processo de institucionalização da Prevenção.

Para isto, utilizaremos um modelo teórico que permite verificar, a partir de uma investigação sobre alianças ou coalizões (formais e informais), as mudanças e suas influências no modo como as políticas são formuladas e implementadas, tendo como pressuposto que as políticas públicas são estruturadas em subsistemas formados por atores individuais e coletivos, organizações públicas e privadas, que lidam com uma determinada área ou problema de ordem pública (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, apud, SOUZA, 2015, p. 114).

Para tanto, utilizaremos o Referencial de Coalizões de Defesa (RCD), em inglês, “*Advocacy Coalition Framework*”, pelo fato de que este modelo teórico favorece a identificação de coalizões de atores que se agrupam a partir de determinadas ideias, organizados em subsistemas políticos, com o objetivo de alterar e influir determinada política setorial.

O RCD foi desenvolvido nos Estados Unidos e, desde sua concepção original (versões de 1988 e 1993), sua aplicação tem se expandido para outros países. Dezenas de artigos, livros e capítulos de livros tratam de aplicar o modelo em

diferentes áreas de políticas públicas (FLOWERS; SABATIER; WEIBLE, 2008 apud, SOUZA, 2015, p.114). No cenário brasileiro, Souza salienta que para as análises aplicadas à nossa realidade o RCD tem sido devidamente adaptado, apontando estudos que utilizaram o modelo com sucesso em políticas públicas na área de biodiversidade (ARAÚJO, 2007), política econômica (CERQUEIRA, 2010) e política antidrogas (FRANCA, 2002).

O RCD foi originalmente desenvolvido com o objetivo de verificar como as coalizões tentam utilizar os recursos de forma eficiente, produzindo os maiores benefícios políticos em relação aos custos envolvidos. Uma coalização de defesa consiste numa variedade de atores que compartilham de um conjunto de convicções, valores e ideias e que procuram manejar as regras, orçamentos e o pessoal das instituições governamentais com o fim de alcançar seus objetivos ao longo do tempo (SOUZA, 2015, p. 115).

[...] “Segundo o modelo de coalizão de defesa (advocay coalition), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas que são relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública” [...] os autores “defendem que crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, em geral, ignorados pelos modelos anteriores. Assim, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos que dispõem (SOUZA, 2002, p.9).

Ademais, o RCD possibilita uma análise da atuação de indivíduos tanto na formação como na manutenção de coalizões que, por sua vez, se mantêm unidas em torno de crenças que norteiam a formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2010, p.17).

O modelo considera que a ação do indivíduo se baseia num sistema de crenças de três camadas (núcleo profundo, núcleo da política e crenças secundárias) que filtram ou distorcem os estímulos (como formas de eliminar os desafios diretos ao seu sistema de crenças), ou que aceita os estímulos (reforçando suas crenças) (SOUZA, 2015, p. 116).

De forma sumarizada, as três camadas do sistema de crenças do RCD estão expostas da seguinte forma:

Quadro 1

Núcleo profundo	Crenças centrais, normativas e fundamentais: produto da socialização na infância e muito difíceis de mudar. Incluem: a) suposições normativas e ontológicas sobre a natureza humana; b) preocupação com a prioridade relativa de valores, como liberdade e igualdade; c) preocupação com o papel do governo e mercados e d) prioridades gerais sobre quem deve participar do governo.
Núcleo da política	Crenças centrais da política que abrangem todo o subsistema. Incluem: a) prioridades normativas e b) componentes empíricos (gravidade e causas dos principais problemas que abrangem um subsistema). São crenças resistentes às mudanças, porém mais maleáveis do que as crenças centrais profundas.
Crenças secundárias	Abordam as questões relativas a apenas uma parte de um subsistema de política, por exemplo, normas e decisões orçamentárias. São mutáveis e ocorrem devido a novas informações (advindas de várias fontes, como notícias e eventos internos e externos ao subsistema, relatórios científicos e análises políticas) e aprendizados.

Fonte: SOUZA (2015, p. 116), com dados extraídos de WIBLE, SABATIER; FLOWERS (2008).

A mudança numa determinada política pública, tendo como eixo analítico o RCD, é explicada por dois motivos, segundo Capella (2010). Primeiramente, porque a política muda em função da interação de coalizões de defesa em competição dentro de um subsistema. O resultado das escolhas dos membros das coalizões se concretiza na produção, pelos subsistemas, de novas políticas governamentais que

geram mudanças nas condições externas e alteram as expectativas e crenças sobre as consequências daquelas políticas.

Ao chamar a atenção para o papel das ideias, dos atores e das coalizões no processo de formação da política pública, o RCD permite um deslocamento de foco dos interesses para as convicções, que são identificadas como um condutor causal para o comportamento político. Segundo Sabatier, as convicções muitas vezes fazem parte do discurso de defesa da proposta. Assim, são facilmente reconhecidas ou explicitadas (1991; 2007 apud, SOUZA, 2015, p. 117).

Assim, o RCD inova ao demonstrar que coalizões são frutos de convicções, opiniões e objetivos dos atores envolvidos no processo de “fazer” política pública. “Esse conjunto de ideias e convicções unido aos recursos políticos formata as coalizões e concretiza os objetivos e os interesses dos atores” (OLIVEIRA, 2011, p. 21).

Portanto, será a partir do referencial teórico do RCD que buscaremos destacar o papel de alguns dos principais atores participantes no processo de implantação e desenvolvimento do Sistema de Defesa Social, buscando salientar suas ideias e crenças hegemônicas que impactaram os rumos do arcabouço da segurança pública de Minas Gerais entre o período de 2003 a 2014, influenciando diretamente no nível de institucionalidade alcançada pela Prevenção. Interessa-nos, principalmente, desvendar as coalizões existentes em torno do Sistema de Defesa Social, de modo a revelar a existência, ou não, de pontos de defesa em favor da Prevenção.

As pesquisas bibliográficas, os diagnósticos e as entrevistas utilizadas nos possibilitaram um conjunto de dados e informações que indicam, numa visão panorâmica, alguns grupos de interesses que atuam e/ou influenciam, de forma mais consistente, a área da segurança pública, a saber: as agências policiais, os políticos/governo, as universidades e pesquisadores, atores privados, movimentos sociais e organizações não governamentais, bem como a mídia.

As tradicionais agências policiais, conforme registrado no Capítulo 1, são estruturadas a partir do paradigma hegemônico da Segurança Nacional e mantiveram, no decorrer do processo de democratização, seu lugar de centralidade na política de segurança pública, sustentando a crença de que segurança é “coisa de polícia”, bem

como as práticas policiais pautadas nas ideologias da lei e ordem e do “combate ao inimigo”.

Como no Brasil existem várias polícias, com pautas distintas e interesses corporativos próprios, não é possível afirmar que formam uma coalizão coesa, mas, certamente, se constituem como os atores mais relevantes em termos de vocalização e manutenção de suas demandas. Conforme destacado por Souza, uma característica marcante, embora não exclusiva das organizações policiais e que pode ser caracterizada como o núcleo profundo que articula essas organizações, é o seu caráter altamente corporativo (Souza, 2015, p. 135).

Nesse sentido, na pesquisa de Gonçalves (2009), na qual a autora entrevistou representantes das principais organizações nacionais de policiais militares, ficou comprovado que “todos os atores vinculados à polícia militar se posicionam no sentido de que não é preciso alterar o atual modelo de segurança pública, sendo necessário apenas modernizar a gestão” (GONÇALVES, 2009. P. 61, apud, SOUZA, 2015, p. 136). Apesar de estudos realizados por Soares, Rolim e Ramos (2009) demonstrarem anseios reformistas, é possível afirmar que o corporativismo policial no Brasil é poderoso instrumento para a manutenção do atual modelo da segurança pública.

No âmbito do Sistema de Defesa Social, num primeiro momento, diante do cenário de crise e insegurança, bem como de total desgovernança sobre os rumos da segurança pública, foi possível perceber uma adesão das instituições em relação às propostas de coordenação operacional e propósitos de governança colegiada introduzidos na agenda governamental, inclusive, como forma de sobrevivência, preservação de seus interesses e captação de recursos financeiros. Contudo, se trata de uma adesão que, no máximo, chegou a atingir temporariamente o nível de crenças secundárias, reconhecidas como aquelas mutáveis, em sintonia com o advento de novas informações e/ou eventos (externos e internos), onde algumas adaptações pontuais na forma de atuação foram provocadas e implementadas, aproximando determinado serviço de policiamento de algumas demandas exigidas pelo ambiente externo. Porém, sempre que a coordenação avançou para camadas mais profundas de suas crenças e/ou ameaçou sua centralidade, a resistência se fez presente e/ou adquiriu um caráter cerimonial.

A pauta dos investimentos institucionais é, talvez, a mais delicada a ser tratada pelo Sistema de Defesa Social, não só porque

efetivamente obriga os atores a concertarem acerca de suas prioridades, mas porque as prioridades atendidas podem não ir ao encontro das estratégias corporativas específicas. Por esse motivo, esse é o campo onde puderam ser percebidos os conflitos mais profundos (mesmo que velados) na Política de Integração (MINAS GERAIS, 2013, p.160).

É possível discorrer que o novo arcabouço institucional da SEDS não exigiu substantivamente das polícias um novo paradigma de atuação, inclusive em relação ao Grupamento Especializado em Áreas de Risco Social – GEPAR, ligado diretamente às áreas de abrangência dos Centros de Prevenção à Criminalidade, que nunca se consumou como um grupamento, de fato, especializado e voltado para o exercício de policiamento comunitário, em termos coerentes com os pressupostos da Segurança Cidadã²⁰. Na prática, com exceções pontuais oriundas da atuação e posicionamento individual de determinados comandantes e policiais, as crenças centrais profundas das instituições policiais permaneceram intocadas e cristalizadas em torno do modelo de policiamento autoritário, reativo e voltado para o “combate ao inimigo”. Portanto, descoladas das perspectivas de atuação da Prevenção.

Ainda neste item cabe a inclusão dos órgãos integrantes do Sistema de Justiça Criminal, em especial, o Poder Judiciário e o Ministério Público, haja vista que, também com raras exceções de determinados juízes e promotores de justiça, pactuam e compõem as crenças em torno de um modelo de segurança pública e justiça criminal pautados na seletividade do controle penal, na manutenção de prisões arbitrárias e ilegais, na flexibilização de garantias constitucionais, pela não aplicação de alternativas penais para todos os casos legalmente cabíveis e não concessão de muitos benefícios legais devidos aos condenados penalmente, ou seja, também podem ser considerados como coalizão de defesa em torno da manutenção do modelo tradicional de segurança pública.

“Estamos falando de instituições autoreferentes, inclusive o Ministério Público, de acharem que somente eles existem, somente eles precisam de ampliação, de fortalecimento, que precisam ocupar mais espaço, que são a solução de tudo! Essa é a questão da polícia, do MP e do Judiciário. Pensam que o mundo é capturado e somente existe naquele ambiente jurídico, no ambiente policial. A forma de ler o mundo é a partir deles mesmos. Não conseguem ter outras explicações. Por que que o crime sobe? É porque deve estar faltando um Promotor de Justiça aqui. Porque está faltando a polícia. Essas

²⁰ Maiores informações sobre o GEPAR serão apresentadas na seção seguinte

instituições tem a tendência de se enxergarem como os principais protagonistas e não compreenderem muito bem o lugar de outras ações, não dão tanta importância” (Entrevistado 1).

No que tange à Defensoria Pública, certamente, tendo em vista sua missão institucional, apresenta valores e crenças coincidentes com a Prevenção, porém, para os fins desta análise, também não será considerada como uma coalização em favor da sustentação e fortalecimento institucional da Prevenção. Isto porque, historicamente, também mobiliza esforços técnicos e políticos em prol do fortalecimento de sua própria identidade e institucionalidade. Ou seja, seus esforços estão preponderantemente voltados para a defesa de seus interesses institucionais, ainda marginalizados perante a permanente hegemonia do Poder Judiciário e Ministério Público, na prática, não houve aproximação da Prevenção visando aliar suas crenças em comum em torno de uma coalizão de defesa.

Por sua vez, os políticos são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do executivo federal. (RUA, 1997, p.4). A partir de um diagnóstico que apontava graves problemas (aumento da criminalidade, conflitos entre as instituições policiais, sucateamento do sistema prisional), a segurança pública se tornou uma das prioridades da agenda governamental.

Todavia, para a cúpula do governo estadual, coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, o núcleo profundo das crenças não se limitava a uma pasta específica, mas consistia numa agenda política macroestruturante denominada de choque de gestão, cujo valor central visava, primariamente, a promoção do desenvolvimento mediante a reversão de quadros de déficits orçamentários (por meio, inclusive, num primeiro momento, da redução de despesas), da reorganização e modernização do aparato institucional do Estado e da implementação de novos modelos de gestão (VILHENA et al., 2006). Não integrava as crenças estratégicas do governo, a ideia de construir um novo paradigma especificamente para a área de segurança.

“Para além do envolvimento dos gestores estratégicos da SEDS, era preciso também um maior envolvimento de gestores estratégicos do governo como um todo. Não bastava somente o Secretário de Defesa

Social, era preciso um envolvimento mais amplo de outros Secretários, como do Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Planejamento, etc. Essa gente precisava comparecer em algumas estratégias, conhecer melhor esse mecanismo, que precisava ser mais pedagogicamente transmitido dentro do próprio governo. A mentalidade geral da maioria dos gestores públicos, sejam mais técnicos ou políticos, também reproduz a ideia de que o problema da criminalidade é uma briga do bem contra o mal” (Entrevistado 3)

No campo da segurança pública, o propósito principal era recuperar o controle estatal do crime e da violência, a importância da integração policial e dos investimentos voltados para a estruturação do sistema prisional. Preponderantemente, tais propósitos compunham o núcleo da crença política em torno da segurança. A Prevenção passou a ser percebida pelo núcleo duro do governo somente após o momento que começou a auferir visibilidade e benefícios políticos eleitorais.

“Tanto que eu diria que já chegou ao final do primeiro governo do Aécio, a cúpula do governo já começou a perceber, leia-se Anastasia, Andréa Neves e o próprio Aécio que era um espaço de visibilidade política, tanto que o Aécio, logo, logo, se apaixonou pelo Fica Vivo!, abraçou o Fica Vivo! levou o Fica Vivo! para dentro do Palácio da Liberdade. Deu visibilidade” (Entrevistado 7).

“Sentia que apenas o FICA VIVO!, enquanto estratégia de marketing, juntamente com a intervenção estratégica que era um lugar diferenciado para acesso a informações, de estratégias para atuação na ponta. Os demais programas, não tenho dúvida que somente tomaram corpo por uma insistência da própria Prevenção. Não eram prioridade para SEDS, muito menos para o governo” (Entrevistado 2)

Ou seja, para o núcleo político estratégico do governo, a defesa em torno da Prevenção sempre foi pautada por critérios externos às reais possibilidades de contribuições da política para a área da segurança pública. Tanto é que, imediatamente após a perda das eleições para governo do Estado, em outubro de 2014, os recursos financeiros destinados para a Prevenção, que já estavam sendo contingenciados, foram austeramente reduzidos a ponto de provocar o fechamento de dois Centros de Prevenção Social à Criminalidade, bem como o desligamento de muitos profissionais e estagiários atuantes nos programas.

Em relação às Universidades e pesquisadores, necessário salientar que estes se apresentam como novos e fundamentais atores no campo da segurança pública,

em especial, para a provocação e implementação de mudanças. Nessa perspectiva, o modelo analítico da arena social introduz o papel dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Este modelo entende que para uma determinada circunstância ou evento se transformar em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. Para tanto, o papel dos empreendedores é fundamental. Ademais, existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas:

- (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema;
- (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e
- (c) feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres (SOUZA, 2006, p.32).

Esses empreendedores constituem a *policy community*, ou seja, comunidade de especialistas e são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia, para desvendar e colocar o problema na agenda pública e apontar para novas perspectivas de atuação.

No cenário mineiro, tanto no processo de formulação, como nos anos iniciais de implementação do Sistema de Defesa Social, a SEDS contava de forma mais substantiva com o suporte técnico e científico da Universidade Federal de Minas Gerais, por meio do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP, e também da Fundação João Pinheiro, por meio do Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP, atores que participaram do processo de formulação/implementação, contribuindo com o desenvolvimento de metodologias de atuação, monitoramento e avaliação, proposição de novos indicadores, georeferenciamento de mapas e dados, elaboração de diagnósticos técnicos, anuários e relatórios estatísticos e ainda no campo da formação e capacitação dos profissionais da segurança pública envolvidos. Ademais, conforme já salientado, outro importante ator que exerceu o cargo estratégico de Secretário Adjunto, no período supracitado, também é oriundo da academia. Fundamental destacar que a participação de tais atores externos às agências policiais foi preponderante para a inclusão da Prevenção como eixo de atuação da SEDS, bem como para a instrumentalização técnica da Política de Defesa Social em seu período de maior capacidade de exercício de governança e coordenação sobre o Sistema de Defesa Social.

As principais crenças de tais atores estariam voltadas principalmente para a elaboração, monitoramento e avaliação de propostas de políticas públicas de prevenção ao crime, numa perspectiva democrática, assim como a necessidade do aprimoramento da gestão da segurança pública. “Especialmente para esse último item, a ação da comunidade científica e de pesquisadores tem especial contribuição” (SOUZA, 2015, p. 147).

Entretanto, no que tange especificamente ao posicionamento declarado pelo Secretário Adjunto à época, é possível discorrer que, para além do aprimoramento da gestão da segurança pública, a política de aprisionamento ocupava um lugar de destaque enquanto núcleo da política do Sistema de Defesa Social. Ou seja, ao lado do investimento na coordenação das agências policiais, resolver os gargalos do sistema prisional era a principal estratégia governamental para enfrentar a impunidade e reverter o aumento das taxas criminais.

Embora reconhecida sua importância, a Prevenção surgia como crença secundária, parte de um subsistema, de um eixo de atuação inovador, que de forma incremental deveria ocupar maiores espaços e comprovar sua relevância. Portanto, é possível constatar que nem no cenário institucional mais favorável para sua implementação, quando contava com o suporte político e técnico de um Secretário Adjunto, a Prevenção chegou a ocupar um lugar de centralidade no que tange às crenças orientadoras do Sistema.

Já em relação aos atores privados, entre os quais se destacam os empresários, necessária se faz sua inclusão nessa análise haja vista serem atores dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, já que são capazes de afetar a economia do país: controlam as atividades de produção, parcelas do mercado e a oferta de empregos. Os empresários podem se manifestar como atores individuais isolados ou como atores coletivos com grande capacidade de mobilizar seus *lobbies* para encaminhar suas demandas e pressionar os atores públicos (RUA, 1997, p. 4). No campo da segurança pública, a indústria da segurança privada se tornou um grupo detentor de poder e influência. Paradoxalmente, na medida em que a segurança pública passa por um processo contínuo de enfraquecimento, a segurança privada desponta, para muitos, como solução para os dilemas da violência e da criminalidade, principalmente nos contextos urbanos (SOUZA, 2015, p. 138).

O cenário é complexo, temos desde policiais (agentes públicos) atuando paralelamente na segurança privada, como fonte de renda complementar (ou principal), como também na gestão de empresas que prestam esses serviços.

“Porque a segurança privada informal e ilegal tornou-se fonte de financiamento indireto do orçamento público na área da segurança. É o que costumo denominar “gato orçamentário”, ironicamente, recorrendo ao jargão miliciano (ou *budgetcat*, por analogia ao *netcat* das milícias fluminenses)” (SOARES, 2012, p.52).

Ademais, cada vez mais o mercado da segurança privada se expande por meio de empresas de fabricação de armas, vigilância eletrônica e alarmes, blindagens de carros, serviços de escolta, seguradoras contra a ocorrência de crimes, cursos de formação de atiradores, monitoramento eletrônico (tornozeleiras), gestão de unidades prisionais via parceria público-privado, inclusive, empresas fornecedoras de alimentação para o sistema prisional, entre outros. O segmento de segurança privada corresponde a 10% do Produto Interno Bruto brasileiro (SOUZA, 2015, p.140).

Embora seja difícil a caracterização desse grupo como uma coalização unificada, dado que sua ação é bastante difusa, apesar de ostentar *lobby* poderoso junto aos políticos (a exemplo da famosa “bancada da bala” instalada no Congresso Nacional), é possível reconhecer a segurança privada como um forte grupo de pressão que se fortalece, quanto mais grave for a situação da segurança pública. Portanto, não se trata de um grupo de apoio às mudanças substantivas no campo da segurança pública, pelo contrário, suas crenças e interesses apontam para a receita do “combate ao inimigo”, da leitura maniqueísta de “cidadão de bem” e bandido, sendo que seu núcleo profundo de crenças aponta, principalmente, para a defesa do uso e do porte de armas como direito do cidadão à legítima defesa, bem como para as políticas de aprisionamento em massa e expansão da vigilância eletrônica, haja vista movimentarem consideráveis valores financeiros.

No cenário mineiro, a coalizão em torno da segurança privada tem sido beneficiada com o aumento exponencial dos gastos com o Sistema Prisional, desde o fornecimento de alimentação, passando também pela implementação de novas estratégias de gestão prisional (Parceria Público Privada - PPP) e de controle penal (monitoramento eletrônico), que, a partir de 2009, tornaram-se estratégias centrais para a SEDS. Em especial, no que tange ao monitoramento eletrônico, conforme

veremos adiante, seu uso abusivo e insuficientemente regulamentado tem se mostrado nocivo e, muitas vezes, se sobrepondo às possibilidades de atendimento, acompanhamento e inclusão social do público pela via da prevenção social à criminalidade.

No tocante aos movimentos sociais, cabe destacar que se apresentam como atores coletivos constituindo relevantes grupos de pressão, tais como o Movimento Feminista, Negro, da Juventude, pelos Direitos das Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais - LGBT, Ambientalistas, entre outros. São grupos principalmente voltados para a defesa, proteção e promoção dos direitos humanos, regra geral, erguem bandeiras específicas em relação a problemas que ainda não foram, suficientemente, incluídos e satisfeitos na agenda pública. Conforme já discorrido no Capítulo 1, os militantes dos direitos humanos e os profissionais da segurança pública, historicamente, frequentam campos antagônicos, com concepções distintas sobre a segurança pública. Embora avanços venham ocorrendo nesse campo, na prática, ainda prosperam disputas reais e simbólicas que, de um lado, etiquetam os defensores dos direitos humanos como defensores de bandidos e, de outro, os policiais como violentos e corruptos. São barreiras históricas que ainda não foram devidamente quebradas, em especial, devido à preponderância e subsistência do modelo autoritário de policiamento. Gradativamente, vão surgindo algumas rachaduras e pontos de interlocução.

Mesmo que em determinadas oportunidades alguns movimentos levantem a bandeira do direito penal e do recrudescimento de penas²¹ em relação a crimes e violências cometidas em desfavor de seu público, substantivamente, o núcleo profundo de suas crenças atua na perspectiva de uma melhor articulação entre segurança pública e direitos humanos, em suma, “são favoráveis à realização de amplas reformas no sistema de segurança pública brasileiro, entendendo que o enfrentamento à violência e à criminalidade demanda políticas e ações para além das atividades policiais e que a construção da democracia implica a redução da violência que, no Brasil, é endêmica e vitimiza principalmente as populações e segmentos mais vulneráveis ” (SOUZA, 2015, p. 146).

²¹ A exemplo da Lei do Femicídio (Lei 13.104/2015), Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), bem como de projetos de lei para criminalizar a discriminação em relação a orientação sexual / homofobia, entre outras.

Embora sejam crenças alinhadas com o paradigma da Segurança Cidadã, portanto, compatíveis e coincidentes com a perspectiva da prevenção social à criminalidade, na trajetória de formulação e implementação da Prevenção não houve aproximação suficiente de tais movimentos, na proporção necessária para que os mesmos pudessem ser considerados como coalização de defesa em torno da política. Cabe lembrar que a inclusão da Prevenção na agenda pública não foi fruto de pressão social, mas da atuação de determinados atores oriundos da academia, que ocuparam espaços estratégicos na formulação da política de segurança pública.

Mesmo em relação aos programas da Prevenção, em especial o Fica Vivo!, que conta em seu quadro com a presença de oficinairos que participam e/ou atendem um público que muitas vezes está integrado a movimentos sociais específicos, tais como grafite, hip hop, funk, entre outros, não houve uma articulação sistêmica forte o suficiente para agregar a atuação e bandeira de tais movimentos à identidade do Programa. Os vínculos estabelecidos com os jovens, regra geral, ficaram limitados aos seus respectivos territórios, o que já é um ponto relevante, mas não suficiente para os fins aqui analisados. Ademais, importante destacar que, de forma mais intensa nos últimos 5 anos, grande parte dos projetos institucionais que apresentavam como objetivos justamente a mobilização mais ampla, o incremento da visibilidade e dos vínculos juntos aos jovens atendidos pelo programa ficou inviabilizada devido aos sucessivos cortes orçamentários e financeiros.

Neste mesmo campo, também importante destacar a atuação das organizações não governamentais – ONGs que, muitas vezes, mobilizam capital social e canalizam demandas e pressão política direcionada a temáticas relevantes na área da segurança pública, inclusive, visando a formulação e implementação de políticas públicas. São entidades capazes de exercer uma mediação e estreitamento de laços entre a sociedade civil, os movimentos sociais e setores do poder público, construindo pontes de diálogo, mecanismos de participação social e inclusão de demandas nas agendas públicas. A título de exemplo, no cenário brasileiro destacamos o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Viva Rio, o Instituto Sou da Paz, o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, entre outras que apresentam relevante trajetória de militância e atuação política e técnica em temáticas e assuntos afetos à segurança pública.

No cenário mineiro, o governo estadual institucionalizou um modelo de gestão de política pública focado na parcerização entre Estado e Terceiro Setor. Inclusive, a estruturação da Prevenção deu-se por meio da celebração de termo de parceria com uma organização da sociedade civil de interesse público – OSCIP. Todavia, por razões que iremos abordar em seção futura, tal parceria também não pode ser considerada como uma coalização de defesa em torno dos valores centrais defendidos pela Prevenção. Haja vista ter apresentado algumas peculiaridades que a distanciaram das crenças profundas inerentes à prevenção social à criminalidade, bem como do diálogo e interlocução com a sociedade civil e/ou movimentos sociais.

Por fim, a mídia enquanto agente formador de opinião, possuindo enorme capacidade de mobilizar a ação de outros atores, tem se apresentado como outra importante coalizão de defesa em torno da manutenção do modelo tradicional de segurança pública. Na verdade, a televisão, o rádio e os jornais têm um grande poder de formar a agenda de demandas públicas, de chamar a atenção do público para problemas diversos, de mobilizar a indignação popular, enfim, de influir sobre as opiniões e valores da massa popular, sendo que, no campo da segurança pública, representa o principal disseminador do populismo penal.

A mídia, com seu elevado potencial de alcance e de mobilização, emerge como o mais robusto grupo de pressão, aspirando incidir não somente no processo de criminalização primária, no intuito de eliminar regras que considera insatisfatórias ou inadequadas em prol de novas que contemplem a moral que apregoa, mas igualmente em sede de criminalização secundária, ao requerer uma determinada forma de aplicação das leis penais existentes (GOMES; ALMEIDA, 2013, p.235)

A ampliação da violência nas programações se dá por meio do superdimensionamento da rotulação criminal e dos etiquetamentos, bem como na qualificação do sistema penal, em especial das garantias constitucionais, como coniventes com a impunidade e a criminalidade, exigindo respostas mais contundentes, ou melhor, severas e repressivas, por parte das agências governamentais.

E, de fato, poucas influências têm sido tão decisivas para o recrudescimento penal, seja no impacto sobre as legislações de pânico, seja a influência nas jurisprudências de emergência, do que os programas policiaiscos, o noticiário sensacionalista e os editoriais implacáveis que sugerem as respostas duras ao medo incessantemente estimulado. Por mais que se prenda, e se prende

muito, por mais que se prenda rápido (metade dos presos não foi definitivamente julgado e quase 40% destes serão soltos quando o forem), ainda assim sempre será insuficiente para aplacar a sensação fortemente incensada da impunidade (SEMER, 2015).

É sabido que os meios de comunicação poderiam ter um papel importante no controle social informal, proporcionando informações positivas junto à sociedade em discussões sobre melhorias para o acesso à direitos, o respeito à vida, o provimento não discriminatório de segurança pública, inclusive, a pressão para ampliação das políticas voltadas para à prevenção social à criminalidade. Todavia, este não é o cenário real e, portanto, a mídia, regra geral, também se apresenta como um grupo de coalizão contrário aos pressupostos defendidos pela Prevenção.

Desta forma, por meio dos grupos e respectivas coalizões de defesa analisados, é possível constatar a completa ausência de uma ampla coalização em torno da agenda da Prevenção Social à Criminalidade, de modo a constituir mais um elemento estruturante que contribui para a baixa institucionalidade desta política enquanto eixo estruturante da SEDS.

De forma mais sucinta, no quadro abaixo estão registrados os principais atores analisados, com destaque para suas crenças/interesses centrais e, especialmente, seu apoio e convergência, ou não, em relação as crenças defendidas pela Prevenção.

Quadro 2

	Núcleo profundo e/ou Núcleo da Política	Crenças secundárias
Interesses Convergentes à Prevenção	<ul style="list-style-type: none"> - Defensoria Pública: mas não há alinhamento institucional com a Prevenção; - Movimentos Sociais: em favor dos Direitos Humanos, embora, em muitas oportunidades, levarem a bandeira de mais direito penal. Todavia, são incipientes o alinhamento e o suporte político junto à Prevenção. 	<ul style="list-style-type: none"> - GEPAR/PM e demais participantes do GIE: dependente do envolvimento pessoal de profissionais específicos, haja vista que suas instituições pactuam de interesses divergentes; - Políticos/Governo: o Núcleo Profundo era o Choque de Gestão / Estado para Resultados, não havia envolvimento ideológico com a Prevenção; - Universidades e pesquisadores: para os especialistas diretamente envolvidos, embora defendam

		<p>a pertinência e necessidade da Prevenção, no momento de formulação, a mesma não ocupava um lugar de centralidade no escopo de atuação do Sistema de Defesa Social;</p> <p>- ONGs: o modelo de OSCIP mineiro não favoreceu a participação de organizações com maior capilaridade e participação social, houve um processo de elitização e o foco foi direcionado para os meios de gestão, em detrimento dos resultados e das pautas temáticas/ideológicas.</p>
<p>Interesses Divergentes à Prevenção</p>	<p>- Instituições Policiais: foco no empoderamento de suas próprias corporações. Ideologicamente, exceções pessoais apoiam práticas inovadoras e não meramente repressivas;</p> <p>- Ministério Público e Poder Judiciário: foco no empoderamento de suas próprias corporações, defesa de leitura substantivamente repressiva, salvo exceções pontuais;</p> <p>- Segurança Privada: sustentação de <i>lobbies</i> em torno de práticas repressivas;</p> <p>- Mídia: enquanto agente formador de opinião, sua atuação tem fortalecido as agendas ligadas ao populismo penal e ao recrudescimento das penas.</p>	

Elaboração própria.

Observamos que há importantes focos de mudanças na política a partir da ação de novos atores, com novas ideias e crenças capazes de arejar e ampliar o campo da segurança pública. Porém, a mobilização e integração entre os atores e grupos cujos

interesses são convergentes com o paradigma da Segurança Cidadã, que poderiam compor um forte grupo de coalizão e sustentação política em prol da Prevenção, ainda são incipientes para promover modificações substantivas na agenda governamental. Ademais, no tocante à outra parte dos atores que apresentam interesses convergentes com a Prevenção, tal convergência de crenças se encontra somente em plano secundário. Por outro lado, são fortes as instituições e atores que apresentam interesses e crenças não alinhadas as perspectivas defendidas pela Prevenção e que, portanto, ainda que não deliberadamente, podem dificultar e/ou inviabilizar o seu processo de institucionalização. Ou seja, as coalizões de defesa em torno das crenças, valores e ideias defendidas pela Prevenção ainda não encontram capilaridade e ressonância institucional e social suficientes para superar os constrangimentos institucionais e provocar mudanças mais estruturantes na configuração da política pública de segurança.

Todavia, conforme passaremos a analisar na próxima seção, a conformação de coalizões em torno de novas ideias, decorrente do amadurecimento de comunidades acadêmicas e da articulação entre governos e intelectuais, aproveitando a existência de lacunas e ambiguidades que são expostas no processo de contestação das instituições hegemônicas e dos modelos tradicionais, representará um passo importante para o processo de inovação e mudança na área da segurança pública.

4.1.3 Institucionalismo Histórico: as perspectivas de permanência e mudança nas políticas públicas

Nosso próximo passo é jogar algumas luzes sobre a inovação e mudança na agenda pública, buscando encontrar elementos que possam explicar o processo de mudança institucional no setor da segurança pública. Como vimos, se trata de uma área que goza de notável estabilidade no que tange ao forte corporativismo e conservadorismo impressos em suas instituições tradicionais, vinculadas a valores históricos pautados no autoritarismo, na discriminação e uso abusivo da violência. Entretanto, antes de entender como se dá o processo de mudança, é importante

aprofundar o entendimento em relação aos elementos que se colocam contrários a ela, que buscam explicar a predominância da estabilidade.

Aprofundar empiricamente o conhecimento sobre alguns fatores da estabilidade servirá à análise da mudança como uma espécie de recurso contrafactual. Para tanto, faz-se necessária uma incursão por algumas abordagens institucionais, a partir do reconhecimento de que a conformação do ambiente institucional (estruturas, símbolos e distribuição do poder) é capaz de influenciar não só a tomada de decisão dos responsáveis nas instituições políticas, mas também de moldar a própria compreensão dos mesmos acerca de prioridades e formas preferíveis de atendê-las, o que leva à questão das relações entre instituições e políticas públicas (FIGUEIREDO, 2014, p. 31).

Após um longo período de afastamento dos centros de análise, em meados da década de 70, houve uma retomada da utilização das instituições enquanto variável de alto poder explicativo das dinâmicas sociais, relacionada especialmente à atuação do Estado no provimento de bens coletivos. O desenvolvimento de uma linha reflexiva sobre o conceito de instituições não constitui tarefa simples. De acordo com as obras de Weber, o conceito de instituição admite o sentido de uma associação cuja ordem se impõe, com relativa eficácia, a toda ação com determinadas características que tenham lugar dentro de um âmbito específico de vigência. Trata-se de uma associação com ordens racionalmente estatuídas que pretendem vigência para toda pessoa à qual se aplicam determinadas características, sendo indiferente se pessoalmente se associou ou não e, menos ainda, se participou ou não da elaboração dos estatutos. Assim, a instituição tem caráter e efeito vinculante sobre a ação e escolhas dos atores sociais, condicionando comportamentos (SANTOS, 2015, p.23). De outro modo, para a perspectiva cultural é acrescido neste conceito o poder das regras informais, inclusive do ponto de vista simbólico e das normas, enquanto que para a perspectiva calculista é enfatizada a importância das regras formais e estatuídas.

Em geral, elemento comum entre todas as abordagens é a ideia central de que a instituição é um conjunto de regras e procedimentos capaz de conferir sentido na orientação do comportamento dos atores envolvidos numa relação social, ou seja, refletem como instituições estatais e sociais; moldam a forma como que os atores definem suas preferências e estruturam suas relações com os demais grupos. Nesse sentido, a hipótese central que será aqui adotada é a ideia de que as instituições criam

elementos de ordem e previsibilidade, uma vez que os atores políticos se organizam e agem de acordo com regras e práticas que são socialmente construídas, publicamente conhecidas, antecipadas e aceitas (MARCH e OLSEN, 2006, apud, SANTOS, 2015, p. 26)

A ordem e a previsibilidade, por consequência, são colocadas como elementos centrais para as instituições. Segundo Souza, mesmo quando informais, gozam de relativa estabilidade, ou durabilidade, constituindo sistemas de autoridade que continuam válidos, parcialmente, por causa dos muitos interesses empenhados que se levantam com respeito à sua perpetuação. Neste contexto, a autora salienta que as instituições são decisivas na formação e definição das preferências e interesses dos atores sociais e não somente nas suas escolhas estratégicas por meio da previsibilidade, em graus variados de confiabilidade que impacta as expectativas de um ator no que se refere às ações que os outros atores estão aptos a desempenhar. Logo, as instituições definem quem pode jogar e o que cada jogador ganha e perde. Significa dizer que as instituições atingem de formas diferenciadas os atores sociais no tempo e no espaço, evidenciando os desequilíbrios de poder envolvidos em um jogo político (2015, p.26). Desta forma, modificar uma instituição significa mexer na estrutura e distribuição de poderes entre os atores, envolvendo um reequacionamento das relações e recursos de poder sendo, por isso, altamente conflituosa e dinâmica.

Uma vez reconhecido o mérito e a dimensão da importância do papel das instituições, é preciso avançar a análise. Para tanto, dentro do campo teórico do Institucionalismo, apontado como a abordagem mais apta para lidar com a dinâmica institucional, escolhemos o Institucionalismo Histórico como linha teórica para iluminar a análise e os esforços explicativos, tanto em relação aos movimentos e processos de permanência, quanto de mudança institucional.

O Institucionalismo Histórico desenvolve-se a partir dos trabalhos de intelectuais no campo da política comparada que buscaram iluminar como as lutas políticas são mediadas pelo ambiente institucional em que têm lugar, admitindo um conceito abrangente de “instituição” (THELEN; STEINMO, 2002). Apregoa uma interação dinâmica entre atores, lógicas e contextos históricos na estruturação dos processos políticos. Os estudos contemporâneos buscam integrar a agência a fatores estruturais, destacando a importância da interpretação e das ideias localizadas em seus tempos, sequenciamentos de eventos e espaços (SANTOS, 2015, p. 28).

Embora admita uma concepção de “instituição” em termos mais amplos e dinâmicos, a abordagem histórica esteve largamente direcionada para a compreensão de continuidades políticas ao longo do tempo. Nesse panorama, a contribuição retirada do Institucionalismo Histórico é de duas ordens: i) reconhecimento dos efeitos, no tempo, das decisões anteriores sobre os custos das decisões futuras, ou seja, a ideia de dependência de trajetória; ii) em função da historicidade que delimita as relações, a relevância atribuída às relações de poder, notadamente àquelas assimétricas, e à manutenção da legitimidade (FIGUEIREDO, 2014. p.31).

A dependência de trajetória remete à possibilidade de certos cursos do desenvolvimento político, uma vez iniciados, imprimirem dificuldades para um movimento de reversão, em outras palavras, a conformação institucional pretérita limita ou eleva consideravelmente a capacidade de mudanças sensíveis. Os arranjos e adaptações anteriores também exercem peso sobre os processos de mudança. Maiores arranjos sociais implicam em maiores consequências sociais.

Existem acordos e compromissos prévios firmados entre indivíduos em respostas às ações governamentais, os quais podem ser afetados por reformas e mudanças institucionais, bloqueando decisões anteriores. Assim, os resultados sociais iniciais do desenho institucional, organizacional ou político, mesmo aqueles subótimos, tendem a se auto-reforçar ao longo do tempo (PIERSON, 2002, apud, SANTOS, 2015, p. 29).

É possível aplicar essas noções também no campo da segurança pública visando compreender os padrões que conformam a organização e o comportamento das instituições dentro de um mesmo aparato institucional. Afinal, o conjunto de instituições que respondem, em um determinado Estado, pelas atribuições de provimento da segurança e da ordem pública, também apresentam dinâmicas de atuação pautadas pela manutenção de seu lugar institucional, conforme os padrões vigentes de percepção sobre suas funções.

Segundo estudo realizado por Figueiredo (2014), desde o século XIX até os dias atuais, quando a segurança pública se tornou um dos mais importantes elementos do rol de políticas públicas, sujeita aos mesmos dilemas e restrições das demais (como deterioração da capacidade de provimento e conseqüentemente dos resultados finalísticos), os arranjos institucionais se tornaram mais complexos e específicos, se constituindo em imbrincadas redes de relacionamento interinstitucional

que respondem por etapas diversas de um mesmo processo linear de registro e tratamento das demandas de segurança pública. Assim, o que explica a manutenção de seu lugar institucional, a despeito das diferentes realidades contextuais experimentadas, é exatamente a consolidação de um *ethos* institucional sólido, o qual viabiliza a formação de uma identidade de valores, crenças e posturas intrínsecas às estruturas dos mais diversos modelos de policiamento ocidental contemporâneos (2015, p.34).

Por seu turno, as concepções neoinstitucionalistas aplicadas à sociologia das organizações entendem esse processo de “quase indiferenciação” institucional como um mecanismo de construção de legitimidade e busca de sobrevivência no campo de atuação. Nesse sentido, é possível encontrar uma racionalidade que determina, em alguma medida com certa uniformidade, a conformação político-institucional de modelos de provimento de segurança os mais diversos, por exemplo:

Os modelos de policiamento podem assumir características de maior ou menor fragmentação institucional, grau de autonomia, conjunto de atribuições, estruturação burocrática e níveis de accountability, resultando em arranjos institucionais fragmentados, com grande número de instituições focadas basicamente na persecução criminal (como é o caso das polícias norte-americanas) ou, por outro lado, em modelos centralizados e com grande número de atribuições potenciais (como é o caso da França) (FIGUEIREDO, 2014, p. 34).

Conquanto, importante salientar que todos esses modelos compartilham o sentido de missão e estratégias de atuação típicas do “ambiente da segurança pública”. A esse fenômeno que incide sobre os arranjos estruturais e formais das organizações modernas dá-se o nome de isomorfismo institucional, que segundo Saporì e Andrade (2009, p. 58) significa que:

[...] as características estruturais são produto, em boa medida, da conformidade das organizações aos mitos institucionalizados no ambiente social. Essa conformidade é fundamental para se maximizar a legitimidade da organização perante seu ambiente, o que garante a maximização concomitante de sua sobrevivência. A noção de mitos institucionais remete-nos a valores, crenças e normas que estão institucionalizados na realidade social e que se impõem às organizações, exigindo delas conformidade a seus parâmetros.

Isto posto, o isomorfismo institucional atua em duas frentes: i) externa, protegendo contra questionamentos à legitimidade em sentido amplo advindo de

diferenças marcantes e perceptíveis em determinado aspecto (organizacional, efetividade, etc.); ii) interna, estabelecendo padrões aceitos e respeitados pelo grupo e passíveis de sanção em caso de descumprimento. Ou seja, trata-se de criar um conjunto simbólico, formal e informal, que construa identidade e conforme todos os atores institucionais.

Frequentemente, o reconhecimento da legitimidade está mais associado à conformação de determinada instituição aos parâmetros de identidade socialmente aceitos (pelo grupo) do que a questões de efetividade ou produtividade. Por este motivo, é comum perceber a adoção de mitos (concepções socialmente construídas acerca da melhor maneira de funcionamento de determinada área) e práticas cerimoniais nas dinâmicas de interação organizacional. Desta forma, quanto mais consolidado determinado meio, maior a tendência de suas organizações apresentarem comportamentos isomórficos e adotarem mitos e cerimônias que responderão pela sua legitimidade (DIMAGGIO; POWELL, 2005) (FONSECA, 2003).

A adoção de mitos e cerimônias nas dinâmicas institucionais internas pode ocorrer a despeito de qualquer alteração do *modus operandi* próprio, isto é, os mitos e as cerimônias responderiam a imperativos de legitimidade frente ao campo sem, no entanto, terem o condão de alterar de forma significativa o formato do funcionamento interno de determinadas instituições. Segundo Figueiredo (2014, p. 35) trata-se de um movimento que gera um “descolamento” entre as práticas externamente assumidas pelas instituições por meio, principalmente, de suas estruturas formais e seus modelos intrínsecos, o que lhe permite sobreviver externa frente aos pares ao mesmo tempo em que resguarda seus modelos cognitivos internamente construídos em resposta às considerações práticas de sua atividade. Foram Meyer e Rowan (1977) os pioneiros na identificação deste fenômeno, denominado “*loosely coupled systems*”, sistema de frouxa articulação entre práticas consideradas externamente como legítimas e comportamento interno (ou, simbolicamente, entre estrutura formal e modelos informais/cognitivos).

No exercício cotidiano de suas funções, então, as instituições mantêm rotina ritualística e cerimoniosa para as interfaces legais estabelecidas, o que significa desprovê-las de qualquer conteúdo que contribua para a efetividade do que delas se espera. Enquanto isso, cada instituição, a seu modo, desenvolve formas de atuação,

fluxos informacionais e redes de colaboradores que se tornam seus principais ativos de poder (CRANK, 2003).

No caso específico da segurança pública, o principal mito institucional perpetuado corresponde exatamente a este arranjo pretensamente funcional e complementar, mantido e defendido como legítimo a despeito dos resultados preocupantes, notadamente no Brasil da última década, de todos os indicadores usuais da área, tais como taxas de criminalidade, vitimização, sensação de segurança, letalidade policial, reincidência, etc (FIGUEIREDO, 2014, p.40).

Desse modo, o que se observa, então, é que o arranjo institucional formal busca perpetuar sua legitimidade a despeito de considerações de eficiência ou efetividade. Curiosamente, no entanto, a dissociação entre atuação prática e as estruturas formais que respondem cerimoniosas, resultado da frouxa articulação (conforme o constructo teórico), tampouco tem sido capaz de fornecer melhores resultados. Em suma, no nível simbólico o sistema mantém sua legitimidade, mas no nível operacional, funciona de forma caótica, desregulada e desgovernada, violando, operacionalmente, as demandas e normas colocadas no nível formal. Contudo, são mantidas as estruturas de poder e as demandas corporativas, mesmo que elas sejam contraditórias do ponto de vista ideal.

A realização deste percurso trouxe ferramentas adequadas para a análise do ambiente institucional de produção de políticas públicas, em especial, no que tange ao reconhecimento de elementos que implicam constrangimentos institucionais e resistências a mudança. No entanto, embora se reconheça que as abordagens do Institucionalismo Histórico possuem maior familiaridade com a explicação das permanências do que com a compreensão das mudanças institucionais é preciso atentar para o fato de que tais elementos teóricos não significam a assunção de uma postura de “determinismo institucional”.

Conforme destaca Santos (2015, p. 33), as instituições que estão no centro de análises institucionais históricas podem moldar e restringir as estratégias políticas em aspectos importantes, contudo, elas próprias são também o resultado, consciente ou não intencional, de deliberadas estratégias políticas, de conflitos políticos e de escolhas dos agentes.

As instituições determinam ao mesmo tempo em que são determinadas pelos atores, numa relação dinâmica entre agência e

estrutura. Não apenas filtram as políticas, mas são relativamente afetadas pelos resultados dessas, visto que não atuam num vácuo. Consequentemente, embora constriam e refratem a política, nunca são “causa” única dos resultados (IMMERGUT, 1998) (THELEN; STEINMO, 2002) (OFFE, 2006) (THELEN; MAHONEY, 2010).

Quer dizer que, para evitar este determinismo, as teorias Neoinstitucionalistas reconhecem que, em alguma medida, as escolhas realizadas em determinado momento histórico têm o condão de afetar a institucionalidade que as conformam, o que justificaria os movimentos de mudança e inovação.

Todavia, para explicar o processo de mudança, o Institucionalismo Histórico, geralmente, usa as noções de choques externos e outras vertentes que consideram trajetórias históricas duráveis pontualmente interrompidas por momentos de agência e escolhas. Todavia, são visões que possuem desvantagens porque obscurecem as fontes endógenas de mudança, intra e interinstitucionais, e encorajam uma concepção de que a mudança envolve necessariamente uma ruptura no arranjo institucional e sua substituição por outro. Tal como a crítica realizada por Thelen e Steinmo (2002) sobre o conhecido modelo de análise da mudança institucional formulado por Stephen Krasner, denominado de “equilíbrio interrompido”, para os autores:

O modelo enfatiza uma rigidez nos arranjos institucionais históricos, tratando as instituições enquanto mecânicas e estáticas, pois pressupõe que a estabilidade é relativamente contínua e as mudanças institucionais ocorrem em respostas a eventos e acontecimentos externos, mudanças no âmbito do equilíbrio de poder da sociedade ao redor da instituição. Nessa concepção, as instituições são caracterizadas por longos períodos de estabilidade, periodicamente “interrompidos” por crises que provocam abruptas mudanças, inclusive o colapso das antigas instituições, seguidas de um ajustamento destas instituições em um novo arranjo (SANTOS, 2015, p.34).

Na direção de superar estas análises mais estáticas, North (1990, apud, PIERSON, 2002) defende um referencial mais adequado para compreender e analisar mudanças, principalmente, em contextos de sistemas políticos solidamente institucionalizados, qual seja, a Teoria da Mudança Institucional Gradual. O autor pondera que considerar a importância da dependência de trajetória não significa engessar os arranjos ao processo da história, mas reconhecer que há limites para as mudanças. Não se trata, portanto, de uma história de inevitabilidade na qual o passado

prevê o futuro (SANTOS, 2015, p.30). Em suma, o modelo defende que a mudança institucional tem espaço mesmo diante de um cenário de estabilidade.

A ideia sobre mudança institucional gradual ancora-se em estudos do Novo Institucionalismo Histórico. Souza cita pesquisas empíricas, uma analisando a reestruturação do setor de transportes (GOMIDE, 2011) e duas outras na área da saúde, a exemplo do estudo de Falletti (2010) que identificou como o sistema de saúde foi lentamente se tornando descentralizado, sem a necessidade de maiores rupturas institucionais, a partir do surgimento de agentes defensores da municipalização que atuaram no sentido de mudar a lógica centralizadora dominante (SOUZA, 2015, p 22).

O enfoque sobre a mudança institucional de natureza gradual é novo e pouco difundido no país, mas vem se tornando relevante tendo em vista algumas vantagens e potencial explicativo sobre determinados processos de mudança, uma vez que articula argumentos de sustentação de interdependência entre agência, estrutura e contextos políticos.

Nesse contexto, a interpretação sobre dependência de trajetória vai sendo expandida, a exemplo de Immergut (1998) para quem esta pode constituir uma maneira de demonstrar o papel da história, numa perspectiva mais geral sobre a importância do tempo e sequência de eventos na análise da política. Porém, defende que compreender a sequência de eventos é mais do que enumerá-los em ordem de acontecimento ou conexão, é entender como os eventos podem mudar o contexto da interpretação e ação, visto que uma mesma sequência pode conduzir a resultados diferentes. No mesmo rumo, para outros autores a dependência de trajetória assume um papel de importância por se constituir um processo de aprendizado, incremental, mas potencialmente transformador (STREECK; THELEN, 2005). Apregoam que as trajetórias não são lógicas ou lineares, mas são marcadas por conflitos e “disfuncionalidades” que permitem espaços para cursos alternativos de ação (BECKER, 1997).

A rede interdependente de uma matriz institucional produz consideráveis retornos crescentes fazendo da dependência de trajetória uma característica comum da evolução institucional. Todavia, reconhecer o peso da trajetória, da adaptação e continuidade institucional no tempo não deve obscurecer o modo pelo qual surge a contestação política das formas e funções que as instituições assumem em certas conjunturas críticas. Uma perspectiva menos determinista sobre os processos de trajetória assume que as

dinâmicas de reprodução institucional estão sujeitas à contestação e ao conflito (MAHONEY, 2000; THELEN, 2003).

Seguindo no desenvolvimento do modelo, Marsh (1994) argumenta que as regras mudam através de uma mistura de análise, negociação, aprendizagem, seleção e difusão. Por isso, deve-se considerar que a regra se desenvolve e o faz dentro de um contexto de interação com outros atores estratégicos, e de experiência histórica que tem consequências futuras. Justamente, torna-se relevante assumir a ideia de *dinâmica institucional* pela possibilidade de dar conta da interação entre as instituições e os processos políticos, tanto no que diz respeito ao espaço temporal quanto ao contexto social, sem recair num “contextualismo, reducionismo, instrumentalismo, utilitarismo ou funcionalismo” (MARSH e OLSEN, 2006 apud, SANTOS, 2015, p. 33)

Outra questão relacionada a tal discussão é a ideia de que a agência humana também é importante para compreender os resultados políticos, se fazendo imperativo tratar o comportamento político tanto como variável dependente como independente. Uma vez que comportamentos políticos podem ser impactados não somente por macroestruturas, mas devem ser fatores causais, em algum momento, dos próprios resultados (PIERSON, 2006; IMMERGUT, 1998). Trata-se de uma vantagem da análise institucional que abre a possibilidade de examinar a relação entre os atores políticos não somente como objetos, mas como agentes da história.

A explicação da mudança como processo lento e gradual de Thelen e Steinmo (2002) identifica quatro potenciais fontes de dinamismo institucional, que são inter-relacionadas, contudo, os autores sugerem separá-las analiticamente a título de identificação, quais sejam: i) mudança no contexto socioeconômico e político, a qual pode fazer com que instituições latentes se tornem importantes; ii) mudança no significado e utilidade de certas instituições; iii) mudança de metas ou estratégias da instituição; iv) readequação das estratégias para adaptação às mudanças, oriundas de crises ou processos graduais de manobras e disputas estratégicas diante de constrangimentos institucionais. De acordo com os autores, as três primeiras fontes podem advir de fatores exógenos, diretamente relacionados com a estrutura, mas a quarta fonte é particularmente de origem endógena e interdependente das ações dos agentes. Abrindo um parêntese, cabe registrar que são situações que, de certo modo,

podem ser identificadas no contexto histórico político de formulação e implementação do arcabouço institucional do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais.

Para Adam Przeworski (2004) uma mudança pode ser considerada como endógena quando a alteração é induzida por resultados gerados por esta mesma instituição (SANTOS, 2015, p. 35). Trata-se, portanto, da existência de micromecanismos próprios das instituições capazes de fomentar fontes de mudanças internas. Segundo o autor, há condições específicas nas quais a capacidade de agência se faz notar, em especial quando as instituições existentes tornam-se inferiores ou insuficientes para aqueles que têm o poder de mudá-las; quando agentes que possuem o poder, inclusive de uso da força, podem alterar as instituições como resultado do funcionamento das instituições preexistentes; ou quando os agentes que controlam as instituições existentes temem que caso não as modifiquem sejam removidas à força, sendo preferíveis novas instituições que um resultado final de revolução ou instabilidade. Portanto, a ameaça de uma revolução induz a elite decisória a antecipar-se provocando mudanças que, ainda que não sejam profundas, evitam uma estagnação institucional permanente.

Ou seja, a ruptura institucional não é a única fonte de mudança, assim como não é apenas neste momento que as estratégias políticas contam. Manobras estratégicas dos atores políticos e os conflitos entre eles diante das restrições institucionais podem influenciar os parâmetros institucionais em que tais interações ocorram, a curto e longo prazo.

Nesse sentido, grupos e indivíduos não são meros expectadores das mudanças que interferem sobre as condições de equilíbrio de poder que os atingem, favorecendo ou desfavorecendo-os. Longe disso, são capazes de minar as estruturas criando aberturas e oportunidades para mudanças necessárias no contexto político a fim de defender, manterem ou fortalecerem suas próprias posições (SANTOS, 2015, p. 36).

É justamente em sintonia com o presente achado que se deve interpretar e prospectar o papel da Prevenção dentro do arranjo institucional da SEDS, ainda que afetada por condições adversas de equilíbrio de poder, deve ser capaz de criar e aproveitar aberturas estratégicas enquanto importantes oportunidades para o desenvolvimento de mudanças.

Modificar o equilíbrio de poder pode causar tanto o surgimento, o deslocamento, quanto o desaparecimento de pontos de veto, cunhando “aberturas estratégicas” que os atores podem explorar para atingir seus objetivos” (IMMERGUT, 2002, apud, SANTOS, 2015, p. 37)

Uma vez criadas, as instituições mudam de forma sutil e gradual ao longo do tempo (THELEN e MAHONEY, 2010). As mudanças lentas, assim como as abruptas, podem trazer consequências para os padrões de comportamento e moldar substancialmente resultados políticos. Sua moldagem inicia, frequentemente, de maneira informal e lenta, e seu desenvolvimento e transformação podem seguir a mesma lógica. De forma semelhante, foram apresentadas diversas características afetadas ao processo de implementação da Prevenção que a aproxima dos padrões identificados no modelo incremental.

Isto posto, espera-se que efeito acumulativo das mudanças graduais permita que instituições não apenas sobrevivam num momento de adaptação ambiental, mas também que ganhem novos significados e papéis no jogo político, inclusive, os desdobramentos das mudanças lentas podem vir a ser explicação causal para outros fenômenos e resultados.

À vista disso, introduzir novos significados para a política de segurança pública não será uma ação abrupta e exclusivamente externa, não haverá uma destruição radical das organizações policiais e muito menos do paradigma da Segurança Nacional que, como vimos, encontra sustentação histórica em bases culturais autoritárias e discriminatórias assentadas na formação social brasileira.

Trata-se, portanto, de uma visão da política pública como um processo incremental, semelhante à desenvolvida por Lindblom (1981), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992) que, baseados em pesquisas empíricas, argumentaram que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Para estes autores, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas, havendo mais uma grande preocupação analítica com problemas a serem remediados do que com objetivos a serem alcançados.

Isto porque, seria complicado pensar a tomada de decisões fora de certos horizontes históricos, pois a alocação de recursos é um processo contínuo. As decisões que precisam ser tomadas hoje, frequentemente, são condicionadas e limitadas pelo comprometimento de recursos e pelos modelos hegemônicos formatados em algum momento do passado recente, seja pelo governo que está no poder, seja por seu(s) antecessor(es). Este fato faz com que somente parcelas de recursos²² estejam, de fato, disponíveis para inovações, de forma a reduzir as decisões políticas a decisões marginais, incrementais.

Além do mais, o modelo incremental defende que a tomada de decisão no domínio das políticas públicas é um processo caracterizado por barganhas e compromissos entre tomadores de decisão. Sua abordagem considera o jogo político e as relações de poder envolvendo todo tipo de ator:

Atores organizacionais defendendo interesses organizacionais ou, alternativamente, usando sua posição organizacional para favorecer interesses e ambições pessoais. Atores coletivos agindo em defesa dos interesses de suas coletividades ou não. Atores institucionais ou individuais, privados e públicos. E, sempre, tudo permeado por cálculos políticos, de curto, médio ou longo alcance (RUA, 1997. p.13).

Diante desse cenário, as decisões assumidas representam o que é politicamente possível ao invés do que é desejável. Como fazer barganha requer a distribuição de recursos escassos entre diferentes participantes, é mais fácil continuar com os usuais padrões de distribuição do que tentar imputar valores para propostas radicalmente diferentes. Ou seja, o campo de atuação fica limitado a algumas alternativas que são mais familiares e que diferem pouco do *status quo*. Assim, a força do incrementalismo é capaz de manter intactas determinadas estruturas governamentais e recursos para políticas públicas, ainda que tenham deixado de estar na agenda dos governos.

Para além, Lindblom (1981) propõe a incorporação de mais variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos políticos, assim como dos grupos de interesse, extrapolando os pressupostos do modelo racional. Segundo seu

²² Entenda “recursos” como um termo amplo. A ideia se refere a recursos financeiros, mas também a recursos simbólicos e institucionais.

entendimento, seria preciso pensar a integração entre as diferentes fases do processo decisório que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Desta forma, o autor entende que os tomadores de decisão devem desenvolver as políticas mediante um processo de 'sucessivas comparações', limitadas a decisões anteriores e que lhes são familiares, trabalhando um processo de construção que caminha passo a passo e por pequenos avanços, como um exercício prático de resolver os problemas mediante tentativas e erros.

Tal argumento ajuda a entender o maior investimento institucional da SEDS, simbólico e financeiro, no eixo da integração policial. Tendo em vista a maior familiaridade dos tomadores de decisão com o modelo tradicional de segurança pública, pautado na centralidade das agências policiais. O processo de integração das instituições policiais foi implementado no nível formal, mas no âmbito operacional, ficou sujeito a uma construção morosa, passo a passo, permeada, ora por pequenos avanços, ora de forma meramente cerimonial.

Soma-se a isso a existência de um *modus operandi* comum em todas os projetos de integração policial, qual seja, foram concebidos e implantados mediante a instituição de comissões e grupos de trabalho, com representação paritária das polícias civil e militar. Coube à equipe técnica da Secretaria a coordenação dos trabalhos. A formulação de cada um dos projetos resultou do consenso no interior das respectivas comissões. Sem consenso, o projeto não era viabilizado. Em função disso, o processo de integração das polícias em Minas Gerais caracterizou-se por ser muito negociado, conflitivo e conseqüentemente moroso (SAPORI; ANDRADE, 2009, p. 451).

Mesmo que no longo prazo estas decisões de pequenos alcances e pequenas mudanças cheguem a se acumular e provocar grandes transformações, o processo de tomada de decisão, em si mesmo, ficou limitado àquilo que foi possível de ser alocado num momento preciso do tempo. É justamente essa limitação que imprime a característica de gradualidade à tomada de decisões. "Tipicamente, são decisões que dizem respeito a ajustes ou a medidas experimentais de curto alcance no atendimento das demandas, envolvendo pequenas tentativas que admitem o ensaio, o erro e a correção dos rumos". (...)

Desta forma, constatamos que a Prevenção se encaixa no modelo incremental de política pública, uma vez que o mesmo se propõe a solucionar os problemas de

maneira gradual, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes e sem provocar rupturas de qualquer natureza.

Neste ponto, os esforços teóricos aqui empreendidos chegam ao seu objetivo, pois, para fins desse trabalho, se limitam a classificação e descrição da variável de mudança institucional mais adequada para ilustrar e jogar luzes sobre o processo de implementação e acerca dos desafios presentes na institucionalização da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, qual seja, a Teoria da Mudança Institucional Gradual. Maiores esforços no sentido de avançar sobre propostas de modelo teórico para analisar detida e criticamente as classificações acerca das mudanças graduais não serão enfrentadas nesse momento.

Assim, interpretando sistemicamente todos os argumentos mobilizados principalmente por Rua (1997), Sabatier (1993), Liddblom, Jenkins–Smith (1993), Pierson (2002), Thelen e Mahoney (2010), assumimos que a implementação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, no interior do arcabouço institucional da segurança pública mineira, marcada por múltiplos interesses e pontos de veto, enquanto constituição de uma agenda inovadora, caracterizou uma oportunidade de mudança institucional gradual que, a partir da ação de agentes políticos, explorando ativamente as lacunas e ambiguidades inerentes às instituições, deve mobilizar esforços para interpretar a estrutura de constrangimentos e oportunidades de formas alternativas na direção de convertê-las para novas funções ou propósitos.

Foi constatado que a Prevenção vivenciou um processo de implementação complexo com muitas variáveis que ampliaram o seu risco de fracasso, surgindo como uma crença secundária, parte de um subsistema, de um eixo de atuação inovador, que de forma incremental poderia ocupar maiores espaços.

Ademais, destacou-se a importância da formação e ampliação de identidades e coalizões em torno de uma nova interpretação das regras e ideias circunscritas ao modelo de segurança pública. Foi demonstrado que a política pública pode sofrer mudanças em função da interação de coalizões de defesa em competição dentro de um subsistema. O resultado das escolhas dos membros das coalizões se concretiza na produção, pelos subsistemas, de novas políticas governamentais que geram

mudanças nas condições externas e alteram as expectativas e crenças sobre as consequências daquelas políticas.

Todavia, vimos ainda a ausência de uma ampla coalização defesa em torno da agenda da Prevenção, de modo que seu isolamento institucional constitui mais um elemento estruturante que contribui para sua baixa institucionalidade enquanto eixo estruturante da SEDS.

A mobilização e integração entre os atores e grupos cujos interesses são convergentes com o paradigma da Segurança Cidadã, que poderiam compor um forte grupo de coalizão e sustentação política em prol da Prevenção, ainda são incipientes para promover modificações substantivas na agenda governamental. A circulação de novas ideias, decorrentes do amadurecimento de comunidades acadêmicas e a articulação entre governos e intelectuais confirmaram-se como fatores determinantes para a conformação de coalizões capazes de processar um movimento gradual de sofisticação nas políticas do setor. Foi justamente essa coalizão que proporcionou a inclusão da Prevenção na agenda política.

Porém, ainda cabe e se faz necessário avançar na abertura de maiores espaços e estabelecimento de mais canais de interlocução com movimentos sociais e outros atores que compartilham de ideais e paradigmas convergentes com a Prevenção, de modo a reforçar as coalizões em favor de nortear a segurança pública, ainda que lentamente, rumo ao paradigma da Segurança Cidadã.

Em suma, constatamos que o cenário da política de segurança pública continua permeado por condições hostis à uma mudança radical, sendo que tal característica se ajustou ao arcabouço institucional do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais. O processo de implementação da Política de Prevenção Social à Criminalidade revelou a ausência de condições institucionais suficientes para uma mudança substantiva, tanto é que sua penetração foi marcada pela mediação pessoal de atores estratégicos, portanto, com baixa sustentação institucional. Diante desse cenário, a evolução de forma incremental é o caminho mais factível.

Nas próximas seções, serão abordados alguns efeitos oriundos da prevalência da lógica punitivista como orientadora central do Sistema de Defesa Social cuja análise dar-se-á por meio de variáveis incidentes, inicialmente, sobre a capacidade de

governança e coordenação da SEDS e, logo após, sobre a baixa sustentação institucional da Prevenção.

4.2 Variáveis indicativas da prevalência da lógica punitivista sobre o Sistema de Defesa Social.

Conforme demonstrado na seção anterior, entre as coalizões em competição no cenário da segurança pública, os grupos em torno da manutenção do *status quo*, que defendem a persistência do modelo tradicional de segurança pública, permanecem hegemônicos. Como veremos a partir desse momento, efeitos dessa hegemonia incidiram de forma substantiva no processo de implementação do Sistema de Defesa Social, tanto para o acirramento de estratégias típicas das políticas de segurança pautadas no movimento da lei e ordem e no “combate ao inimigo”, como para a falência do modelo de integração proposto como lógica central de atuação de toda a Política de Defesa Social de Minas Gerais.

De acordo com o diagnóstico inaugural que descreveu os desafios prioritários para a agenda de segurança pública mineira, o novo arcabouço institucional competente pela área deveria atacar, prioritariamente, as seguintes frentes: a falência estruturante do sistema prisional e a incipiente capacidade de investigação e atuação das instituições policiais, agravada pelo acirramento dos conflitos entre ambas as polícias. A priorização de tais frentes seria a estratégia central para a estabilização e reversão do alto índice de crimes violentos que apontava para perspectivas de crescimento. Para tanto, já no escopo do Plano Emergencial de Segurança Pública foram inseridas metas desafiadoras, entre elas, “a prévia manutenção da incidência da criminalidade violenta em Minas Gerais ao final do ano de 2003 nos mesmos níveis constatados ao final do ano de 2002 e sua diminuição em 10% até o final do ano de 2004”. (MINAS GERAIS, 2003)

Diante do quadro de insegurança social, o governo tinha necessidade de apresentar respostas mais impactantes e emergenciais. Para tanto, a opção foi pela política de aprisionamento e pela centralidade do papel das instituições policiais, como estratégias estruturantes para conter e reduzir, a curto e médio prazos, a escalada das taxas criminais.

Naquele momento histórico, o sistema prisional de Minas tinha 18 mil presos com a polícia civil e uns 4 mil com o sistema penitenciário. Era um sistema que aprisionava muito pouco e o gargalo dos presos na polícia era gravíssimo. Naquele momento, as principais cidades de Minas Gerais não tinham condições de absolver uma polícia mais atuante. O investimento que foi feito de abrir o gargalo prisional, que estava represando o funcionamento do sistema, com a construção de muitas penitenciárias foi fundamental (Entrevistado 7).

Se para as instituições policiais o núcleo profundo da crença era sustentado por suas questões corporativas e pela ideia de “combate ao inimigo”, para os gestores estratégicos da SEDS, a crença na funcionalidade do aprisionamento representava o núcleo central da política.

Ouvia-se muito o seguinte pronunciamento: Uma hora, iremos estabilizar. Não precisaremos ficar eternamente prendendo gente. Uma hora conseguiremos fazer com que a criminalidade abaixe e tenhamos que prender menos gente. Mas no início, teremos que prender mais (Entrevistado 1).

O raciocínio era pragmático, de um lado se implementa uma política de integração com a finalidade de coordenar operacionalmente e exercer governança sobre as instituições policiais, buscando um maior alinhamento e eficiência na atuação das mesmas e, de outro lado, investe-se pesadamente na estruturação do sistema prisional, promovendo a abertura de vagas para o escoamento das prisões realizadas pelas forças policiais.

Todavia, a expectativa em torno, especialmente da Política de Integração, era de que a mesma fosse capaz de trazer mais racionalidade e assertividade para a atuação das instituições policiais, superando a lógica tradicional das ações fragmentadas, desarticuladas e meramente reativas. A proposta era de que a política de aprisionamento fosse orientada pela SEDS, de forma a direcionar os esforços das agências policiais, preferencialmente, para o enfrentamento mais qualificado e focado nos crimes violentos, em especial, para a contenção dos autores de roubo e homicídios.

A prioridade de 2004, 2005 a 2010 era prender homicidas e assaltantes, o foco era esse. O perfil básico de quem estava sendo preso era esse” (Entrevistado 7).

Para alavancar a proposta da Integração, uma série de investimentos financeiros voltados para a aquisição de equipamentos, melhorias e ampliações de infraestruturas, inovações em tecnologias, ferramentas e metodologias de gestão foram empreendidos. Apostou-se, sobremaneira, na institucionalização da lógica de fóruns de gestão colegiada para o alinhamento do Sistema de Defesa Social, desenvolvendo-se por meio do IGESP (Integração e Gestão da Segurança Pública), um ambiente institucional capilarizado, buscando oferecer uma arena ampla de tomada de decisão, propiciando interfaces entre as organizações do Sistema e outros atores relevantes que pudessem contribuir com insumos para as decisões operacionais. Foi, inclusive, desenvolvido um sistema de correlação de responsabilidades territoriais²³ entre as organizações do Sistema, colocado como um poderoso instrumento para organizar a atuação operacional e propiciar uma gestão mais adequada da decisão pública, dentre outros avanços.

Entre os indicadores pactuados, desde o Plano Emergencial de Segurança Pública, sobressaíam, no caso da Polícia Militar, o número de operações policiais militares realizadas, de natureza preventiva ou repressiva. Para o representante da Polícia Militar entrevistado, o aumento das prisões foi uma consequência lógica dos investimentos que estavam sendo direcionados para as polícias, somados ao efeito da liderança da SEDS, que, naquele momento, se pautava numa metodologia técnica, que buscava integrar e nortear a atuação das instituições policiais por meio de metas claras e objetivas.

Era um ambiente novo, diferenciado, que motivava, desafiava e integrava todos os envolvidos. Até então, não era habitual a conversa entre a Polícia Militar e a Civil. Policial mais motivado, gera mais serviço, melhor investigação, um sentimento de proteção mais acurado, tudo isso gera mais aprisionamentos (Entrevistado 4).

²³ O Projeto Áreas Integradas de Segurança Pública teve início em 2003 e começou por definir, em um primeiro momento, a integração das seguintes esferas organizacionais das polícias: 1 - Companhias/Pelotões/Destacamentos da Polícia Militar com Delegacias de Polícia Civil de Município/ Distrito/ Comarca; 2 - Batalhões/ Cias Independentes com Delegacias Regionais de Polícia Civil; 3 - Regiões da Polícia Militar com Departamentos de Polícia Civil. O programa consiste em fazer coincidir as áreas geo-técnicas de atuação policial, mediante planejamento científico comum de ações e operações, além de definir conjuntamente objetivos, estratégias e metas de enfrentamento à criminalidade. Seguindo os moldes da tendência de policiamento por região, todo o planejamento e ações policiais são realizados por AISP (Áreas Integradas de Segurança Pública), ACISP (Áreas Coordenadas de Segurança Pública) e RISP (Regiões Integradas de Segurança Pública) (<http://www.seds.mg.gov.br/component/gmg/page/333-aisp-areas-integradas-de-seguranca-publica>)

A crença nos efeitos do encarceramento como um meio eficiente de enfrentar a criminalidade deu causa e somou-se a uma série de fatores que contribuíram para o avanço da política de encarceramento em Minas Gerais: os investimentos na expansão de vagas no sistema prisional, a assunção gradativa de presos acautelados sob a guarda da Polícia Civil, a pressão social por respostas mais punitivistas, bem como os efeitos de um maior investimento nas organizações policiais, especialmente a Polícia Militar, que acredita que maior eficiência está relacionada com a intensificação da capacidade de aprisionamento.

Como um dos desdobramentos mais visível dessa convergência de fatores, presenciemos o acelerado incremento, tanto dos investimentos no sistema prisional para a abertura de novas vagas, como da população prisional no Estado de Minas Gerais:

Tabela 6 – Incremento da população prisional e quantidade de novas vagas

ANO	POPULAÇÃO PRISIONAL	QUANTIDADE DE VAGAS
2003	5.438	5.544
2008	31.096	21.294
2011	41.569	27.488
2014*	53.166	33.864

Elaboração própria: Dados encontrados em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-sinteticos>. Em 2014, os dados são referentes até o mês de junho.

Fato é que a política de aprisionamento, somente nos primeiros 6 (seis) anos de atuação do Sistema de Defesa Social, levou a população prisional a um crescimento de aproximadamente 450% (quatrocentos e cinquenta por cento). Em que pese a intenção da SEDS orientar a qualidade dos aprisionamentos, as fragilidades estruturantes do nosso modelo de policiamento não caminham ao encontro do mesmo propósito. Conforme lembrado por Soares (2012), a lógica de funcionamento do modelo policial dualista e fracionado, impedindo que a polícia ostensiva investigue e a condene a mostrar sua eficiência encarcerando,

exclusivamente, em flagrante delito, que, combinado com a lei de drogas, lota prisões de jovens, negros e pobres. Para o autor, o crivo seletivo das PMs submeterá o conjunto real de crimes não à escalada de prioridades ditada pela gravidade dos atos, mas à refração imposta pelo critério da ostensividade, único congruente com o flagrante. Portanto, regra geral, pegam-se assaltantes ziguezagueando nas ruas, agarram-se aviõezinhos desarmados, entopem-se os cárceres dos infratores que estão á mão. São os criminosos providenciais para a gestão por metas, título moderno para a velha reatividade inercial (SOUZA, 2015. p. 15).

Na prática, a lógica do punitivismo, orientada por concepções autoritárias, discriminatórias e seletivas, preponderou e atravessou as propostas de gerenciamento e controle sobre a atuação das instituições policiais. Um importante indicador do uso abusivo da privação de liberdade se refere às elevadas taxas de presos sem condenação divulgadas por meio do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN²⁴, realizado em 2014. De acordo com tal relatório, Minas Gerais está entre as unidades federativas que tem quantidade maior de presos provisórios do que condenados. Enquanto a taxa nacional de presos provisórios é de 41%, que já é preocupante, Minas Gerais apresenta uma taxa de 53% (2014, p.21).

No mesmo sentido, achados da pesquisa²⁵ realizada em parceria entre o Ministério da Justiça e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, que teve Minas Gerais entre as unidades federativas contempladas em seu campo de análise, confirmaram um uso sistemático, abusivo e desproporcional da prisão provisória pelo sistema de justiça no país.

É gravíssima a informação encontrada de que em 37,1% dos casos pesquisados em que os réus estiveram presos provisoriamente, não houve condenação à prisão ao final do processo. Verificou-se que um número considerável de presos provisórios foi condenado a penas alternativas (9,4%) ou tiveram que cumprir medidas alternativas (3,0%). Somando-se ainda os casos de arquivamento (3,6%),

²⁴ Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisonal/levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>.

²⁵ A APLICAÇÃO DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS – Relatório de Pesquisa – Sumário Executivo, 2014 disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/pesquisas>. Abrangeu processos distribuídos entre varas criminais e juizados especiais com baixa definitiva em 2011.

prescrição (3,6%) e medida de segurança (0,2%). Outros 17,3% foram absolvidos (BRASIL, 2010).

Projetando esse achado para o gritante número de presos provisórios no estado de Minas Gerais, que ultrapassou a taxa de 50% da população prisional em junho de 2014, é provável que tenhamos cerca de 28 mil homens e mulheres encarcerados, sem terem sido julgados e que, por diversas razões, aproximadamente 10.500 destes não serão condenados à prisão, na maior parte dos casos com sentenças de absolvição ou condenação a penas e medidas alternativas.

Ou seja, embora o eixo de prevenção social à criminalidade fizesse parte das estratégias de atuação da SEDS, incluindo uma política de alternativas penais, plenamente capaz de atender esse público e acompanhar o cumprimento das penas e medidas alternativas que, legalmente, deveriam ser aplicadas, bem como um eixo de repressão qualificada nos territórios de abrangência dos Centros de Prevenção à Criminalidade, que deveria primar pelo aprisionamento de pessoas envolvidas em crimes violentos, entre estes os homicídios, a prevalência da lógica punitivista delega à Prevenção uma atuação marginal, de forma a limitar a sua capacidade de contribuição de modo mais substantivo.

“A Prevenção não tinha peso suficiente para significar uma trajetória rumo à institucionalização de uma política de intervenção penal mínima. Essa nunca foi a aposta! Nunca se olhou para a Política de Prevenção à Criminalidade como uma possibilidade de reduzir encarceramento. O desencarceramento nunca foi pautado como algo importante para a segurança pública, pelo contrário, a demanda foi sempre encarcerar, a Prevenção à Criminalidade seguia sua trajetória paralelamente”. (Entrevistado 1)

A perspectiva de responsabilização penal via aplicação e monitoramento de penas e medidas alternativas não aparecia como uma opção de resposta institucional suficiente. A implantação de Centrais de Alternativas Penais não foi objeto de vigoroso investimento, tal como o sistema prisional. Ademais, sua atuação ficou direcionada preponderantemente para o monitoramento das penas e medidas alternativas relacionadas aos delitos e infrações de menor potencial ofensivo, em especial, aqueles de competência dos Juizados Especiais Criminais. A leitura limitada de sua capacidade de contribuição, impedia que diversos crimes contra o patrimônio ou

relacionados ao tráfico de drogas de pequeno varejo, cujos autores, não representavam um risco concreto para segurança da sociedade, ao invés de ficarem presos provisoriamente, pudessem ser responsabilizados penalmente por vias distintas ao encarceramento. O que seria menos oneroso, tanto financeiramente, como socialmente, haja vista as diversas externalidades negativas intensificadas pelo aprisionamento, já destacadas anteriormente na seção referente ao Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional.

Seguindo a lógica de implementação incremental, acreditava-se que, somente à medida que as taxas criminais fossem estabilizadas, haveria um ambiente institucional e um respaldo social mais favorável ao fortalecimento da Prevenção e um gradativo recuo da necessidade de encarceramento. Todavia, esse prognóstico não se consumou.

A Política foi pensada para ser executada ao longo de 16 anos. Você teria que ao longo do tempo fazer revisões, ao longo do tempo você tem que começar a repensar quem você está prendendo e no momento que o IGESP entrou em crise, 2009, 2010 e 2011, era o momento de ser mais seletivo, mas a PM começou a ter uma política autônoma de aprisionamento. Instituíram um mecanismo de premiação para os policiais que prendessem, com seus próprios indicadores, então a PM começou a ter uma política de aprisionamento descolada da política da Secretaria e aí a qualidade de quem estava sendo preso foi efetivamente deteriorada, nitidamente. Começa um aprisionamento desmesurado de traficante. Os resultados se perderam! (Entrevistado 7).

Neste ponto, cabe destacar outra importante variável indicativa da prevalência da lógica punitivista em torno do Sistema de Defesa Social que foi a sobreposição dos interesses e do caráter altamente corporativo das instituições policiais em relação aos esforços institucionais de integração que acarretou no fracasso do modelo inicialmente proposto.

Não é objetivo desde trabalho aprofundar nas questões afetas ao não desenvolvimento da Política de Integração nos termos pretendidos pelas SEDS²⁶.

²⁶ Para tanto, ver FIGUEIRO, Amanda Mátar de. APLICAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO EM REDE ORGANIZACIONAL ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: o caso da Política de Integração do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais, 2014. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro com requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Todavia, como os constrangimentos institucionais que afetaram a implementação da Integração também trouxeram impactos consideráveis para a sustentabilidade institucional da Prevenção, haja vista que, a partir de 2010, quando se interrompe de forma mais acentuada a proposta de governança colegiada, os esforços para o avanço no campo da prevenção social à criminalidade se depararam com um conjunto de coalizões ainda mais hostis ao seu desenvolvimento. Assim, de forma sucinta, alguns pontos sobre a crise na Política de Integração serão abordados.

A Política de Integração das polícias em Minas Gerais apresentou uma singularidade em relação às demais experiências nacionais que percorreram caminhos semelhantes, qual seja, foi baseada inteiramente em mecanismos gerenciais de governança. “Não houve uma atuação verticalizada da Secretaria de Estado de Defesa Social sobre as polícias, impondo-lhes um modelo de integração elaborado a priori (SAPORI; ANDRADE, 2008, p.450).

Governança diz respeito ao gerenciamento de redes, ao gerenciamento dos nexos e relações estabelecidas entre organizações. E tais redes são em boa medida auto-organizativas, ou seja, muitas das organizações que a compõem controlam a si mesmas, em boa medida, de modo que a capacidade de controle do governo sobre elas é limitada. O governo é apenas um dos atores que influenciam o curso dos eventos na rede, não tendo poder suficiente para impor seus desejos e vontades. (SAPORI; ANDRADE, 2008, p.450).

Em virtude de sua centralidade para o desenho e atuação do Sistema de Defesa Social, diferentemente da Prevenção que se desenvolveu marginalmente, a política de Integração sempre foi objeto de intensos debates tendo enfrentado grande resistência na trajetória de sua implantação, especialmente, por parte das organizações policiais que se ressentiam da perda de poder político. Nesse sentido, os estudos que foram realizados tendo como objeto a análise do processo de integração das instituições policiais apontavam para múltiplos e complexos desafios. Rodrigues colocou como principais obstáculos ao funcionamento em rede do Sistema de Defesa Social o não compartilhamento do espaço, as culturas organizacionais distintas, o desconhecimento dos atores entre si, a preservação da identidade organizacional, as desconfianças recíprocas, as vaidades e principalmente os conflitos envolvendo a investigação (2004, apud. PEIXOTO, 2011..p.11). Por sua vez, Andrade (2006) alertou para o risco de ocorrer retrocessos, caso alguns dos principais

pontos de conflito entre as PMMG e PCMG continuassem a não receber à devida atenção por parte do Governo do Estado. O aprofundamento do processo de modernização institucional da PCMG foi apontado como um pré-requisito para a efetiva implantação da política de integração, visto que proporcionaria melhores condições para que pudessem ser utilizados os preceitos da gestão por resultados efetivamente na atividade finalística (2006, apud, PEIXOTO, 2011, p.10).

Aos policiais militares, o processo de integração pareceu positivo, contudo não se encontrava completamente consolidado. A integração é, ademais, considerada um espaço de boa convivência; anteriormente a esta tentativa, tal processo era visto como um risco que a PMMG corria de ser “contaminada” pela PCMG. Um problema apontado pelos policiais militares, de acordo com a autora, é de que grande parte do efetivo de ambas as organizações não foi preparada para a integração, e que esta acaba por evidenciar as características que há muito estão presentes e são consideradas antagônicas: o conservadorismo e a rigidez existentes na PMMG e o “afrouxamento” acerca da hierarquia e disciplina na PCMG. A percepção sobre o processo de integração por parte da PCMG também é visto como não consolidado e vai mais além, sendo visto como um marketing governamental. Além disso, a PCMG considera que a integração não vai interferir no funcionamento de cada organização visto que cada uma possui sua missão bem definida, ou seja, a integração é bem vista desde que não haja invasão às competências pelas quais cada organização é responsável. (Andrade, 2006, apud, PEIXOTO, 2011, p.10).

Diante de um cenário repleto de constrangimentos institucionais, o cumprimento adequado, pela SEDS, de seu papel de coordenação das ações de Estado na área da segurança seria fundamental para a sustentação de toda Política de Defesa Social, aliás, este ‘sempre foi um ponto de inflexão da política, sendo responsável pelos seus sucessos, mas também pelos seus fracassos’ (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p.151).

Em que pese os esforços técnicos e a enorme quantidade de recursos financeiros investidos, bem como a grande capacidade profissional de gestores e técnicos que se dedicaram ao desenvolvimento desse eixo estratégico, a trajetória da Política de Integração evidencia que a SEDS não foi capaz de consolidar os seus instrumentos de gestão e encontrar ressonância política e técnica para a implantação de muitos dos seus programas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p.194).

Uma das razões para essa incapacidade se deve ao fato de que a atuação da SEDS, de forma substantiva, esteve ligada à sua capacidade de investir recursos financeiros nas organizações policiais e em seus programas, bem como controlar esses recursos.

Através da sua centralização no *projeto estruturador da integração* e do seu uso "parcimonioso", tendo a política como pano de fundo e o recurso financeiro como instrumento de barganha. A contrapartida desta dinâmica, da SEDS centralizar todo o recurso de investimento e recursos de custeio que se considere estratégico, resultou, mais das vezes, na Secretaria assumindo prioritariamente o papel de apenas realizar o desembolso (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p. 197).

De fato, conforme estudo realizado por Peixoto et al., os gastos com segurança pública no orçamento do estado, entre os anos de 2003 e 2009, tiveram um expressivo aumento, tendo sido despendido o montante de aproximadamente trinta bilhões de reais (Ministério da Fazenda/IPEA-DATA, 2010). Ademais, o efeito desse grande projeto estatal com o objetivo de mudança da dinâmica da criminalidade no Estado de Minas Gerais e no município de Belo Horizonte, em particular, teria sido uma redução de 45% nos crimes violentos, segundo as estatísticas oficiais (Fundação João Pinheiro, 2003, p.6).

Todavia, a partir do momento que duas variáveis se convergiram, a crise financeira e a substituição de lideranças com perfil técnico que pugnavam por sustentar os esforços de governança colegiada, todo o arcabouço institucional da Política de Defesa Social começa a se deteriorar e o papel da SEDS começa a se enfraquecer. Como até aquele momento a área da segurança pública apresentava bons indicadores, que apontavam para uma redução contínua das taxas de crimes violentos, aliado ao fato de que as despesas com a Segurança Pública haviam aumentado consideravelmente, notadamente em relação à Polícia Militar e ao Sistema Prisional, o aporte de investimentos nas áreas reconhecidas como mais inovadoras foi reduzido. A regra passou a ser custear o que era indispensável, leia-se, sistema prisional e polícia militar, preponderantemente.

Na hora de pesar políticas, o que faz orientar a tomada de decisão é a despesa contratual que eu não tenho como abrir mão dela, que afeta um sistema prisional que pode virar, dar rebelião, com alto custo político. O resto tudo é sacrificado. Passamos a não ter mais dinheiro para investir nas polícias, os cursos de capacitação pararam, o IGESP

perde força, tudo o que dava qualidade a uma ação policial mais efetiva também se perde. Então, temos escolhas que não são racionais, planejadas, são das circunstâncias. Corta-se de todos os lados, as diárias do IGESP eram baixíssimas, como havia um limite de diária estabelecido pela SEPLAG, cortava-se a diária do IGESP que era uma ação que poderia chegar na ponta e dizer: quem nós vamos prender? Não vamos simplesmente prender, mas quem vamos prender. (Entrevistado 1).

Estudo realizado por Souza²⁷ (2012), tendo como objetivo analisar os investimentos em segurança pública no estado de Minas Gerais, a partir de uma análise panorâmica do orçamento público de segurança executado no ano de 2011, ilustra bem a conjuntura orçamentária em torno da Política de Defesa Social. A partir de dados disponíveis no Portal da Transparência²⁸, o autor constata que a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) respondia por 65,94% das despesas com a segurança pública. Em segundo lugar, a Polícia Civil (somando aqui a rubrica do Departamento de Trânsito de Minas, sob a responsabilidade desta instituição), com 13,91% dos gastos. Em terceiro lugar, com 13,48% do montante de despesas, a Secretaria de Estado de Defesa Social e com 6,15% de despesas, o Corpo de Bombeiros Militar. Ao verificar mais cuidadosamente as despesas realizadas com a PMMG, observa que 55,44% dos recursos gastos são destinados ao pagamento da remuneração dos ativos e inativos desta corporação. Destaca que somente para o pagamento dos inativos da PMMG o Estado tem uma despesa maior que o valor destinado à Secretaria de Estado de Defesa Social, ou seja, o gasto com os inativos da PMMG chega a 1,245 bilhão (no ano de 2011) enquanto a Secretaria teve uma despesa de 1,015 bilhão.

Adiante, no tocante aos gastos da SEDS, o autor salienta que os gastos com o aprisionamento (R\$ 625.842.092,87) representam mais que a metade das despesas da Secretaria, sendo, o segundo maior gasto da SEDS, direcionado ao pagamento do pessoal ativo e encargos sociais, a saber, R\$ 265.447.343,75.

²⁷ SOUZA, Robson Sávio de, [Segurança pública: muitas despesas; poucos investimentos: uma análise a partir do orçamento público de Minas Gerais no ano de 2011](http://robsonsavio.blogspot.com.br/2012/04/seguranca-publica-muitas-despesas.html). 2012. Disponível em: <http://robsonsavio.blogspot.com.br/2012/04/seguranca-publica-muitas-despesas.html>.

²⁸ Fonte: Portal Transparência MG. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/>

Por outro lado, as despesas com a política de prevenção social à criminalidade (R\$23.454.101,54) responderam por um valor pouco significativo, no montante de recursos gastos pela Secretaria (inferior a 3% do valor global da Secretaria). Agregando com os valores direcionados para a Integração (R\$ 35.248.630,61), concluiu que os dois principais programas estruturadores coordenados pela SEDS (Prevenção e Integração) absorveram cerca de 58,70 milhões de reais, em 2011, o que correspondia pouco mais de 5% dos gastos da Secretaria. Levando em conta o orçamento global gasto pelo estado com segurança pública conclui que esses programas receberam menos de 0,5% do gasto total.

Ao final, Souza (2012) apresenta reflexões que caminham de encontro às análises que estão sendo desenvolvidas, apontando para a limitação e diminuição do papel da SEDS enquanto órgão do governo responsável pela política de segurança pública.

com uma capacidade limitada de novos investimentos na política de segurança, a SEDS tem seu papel restrito, o que corrobora com a baixa governança de toda a política de segurança estadual. Programas estruturais - que são fundamentais para uma gestão política da Secretaria, como a integração policial e os programas de prevenção e gerência dos dados criminais, são obstaculizados permanentemente. Não somente por questões de queda de braços (disputa de espaços e poder) entre as polícias, mas pela limitada capacidade da Secretaria de investir nessas ações, dado que o orçamento está engessado, como demonstrado anteriormente (SOUZA, 2012).

Importante destacar que o orçamento não é o único sinalizador das relações de poder entre os órgãos e agências públicas. Mas, sem dúvida, é elemento fundamental para “medir” a relação de força entre as coalizões e, a partir daí, o poder de pauta e barganha que cada instituição tem dentro da agenda pública.

Quando faltava recurso, seria o momento de aprofundar mais a articulação gerencial e técnica do Sistema, a fim de qualificar a lógica da repressão, prender com maior qualidade e utilizar melhor as demais frentes do Sistema, tal como a Prevenção e a perspectiva da repressão qualificada. Contudo, ocorreu o contrário, com a falta de investimentos, foi intensificada a lógica punitivista e fragilizado o perfil técnico e a capacidade de governança da SEDS.

No momento em que as prisões deveriam se estabilizar, tudo mudou. Dinheiro! Liderança! Perdemos as lideranças qualificadas nessa mesma época. Perdemos a interlocução com a academia. Tanto é que, em 2011, temos um Deputado à frente da Secretaria. Daí as corporações policiais passam a ocupar espaço. Voltamos com as visões tradicionais. (Entrevistado 1).

Sem capacidade de investimento e sem conhecimento técnico para sustentar uma interlocução qualificada com as organizações policiais, todas as ferramentas de gestão desenvolvidas e os eixos mais inovadores inseridos na SEDS foram impactados, retomando com mais vigor e explicitamente o modelo repressivo-punitivista. Ou seja, se a perspectiva inicial previa que, em longo prazo, a necessidade de aprisionamento fosse amenizada e a Prevenção fortalecida, na prática, a receita da repressão ganhou ainda mais fôlego.

A SEDS, frágil politicamente, sem dinheiro, sem capacidade de governança, volta a imperar a visão tradicional. Volta-se a fazer mais do mesmo. Polícia solicitando recursos para viatura, para contratação de efetivos, as velhas operações e os demais eixos vão se perdendo. Depois de 2010, não há mais esse espaço para discussão. A SEDS passa a não coordenar mais, as polícias voltam aos velhos espaços que elas ocupavam, inclusive, a ter mais vocalidade no governo. O governador passa a chamar o comandante para ouvi-lo e ele passa a propor ações tradicionais de polícia” (Entrevistado 1).

Serviço de polícia, na área de segurança, não pode ter direcionamento político. Preferencialmente, é bom que se tenha um técnico, com conhecimento sobre a área, que saiba dialogar com as organizações, que tenha objetivos e propostas claras de governo. Além disso, a própria Secretaria tem que ter um respaldo grande da autoridade política máxima do Estado para que as coisas aconteçam. Não dá para misturar polícia com política, esse é um sinal de fracasso. Infelizmente, assistimos a isso!. A coordenação da SEDS foi fundamental, é preciso ter um comando de decisão único, um coordenador com poder de decisão para influenciar as organizações, com respeito às autonomias, com decisões colegiadas, mas forte no sentido de apontar norteadores, metas e propostas comuns, senão cada um cuidará do seu feudo. Foi uma época de obstinação por resultados, de muito trabalho e satisfação de ver que tinha um norte. Polícia com autonomia, sem um comando forte, com respaldo político e sem que as organizações percebam força em quem ali está, fica muito difícil” (Entrevistado 4).

Quando a segurança pública volta a ser vocalizada preponderantemente pelas leituras tradicionais das instituições policiais, são percebidos impactos prejudiciais tanto para o desenvolvimento e fortalecimento das ações no campo da prevenção,

como também para as perspectivas da repressão qualificada, de modo a enfraquecer o respaldo institucional até então direcionado para o GEPAR e o GIE, ainda que com reconhecidas limitações.

Conforme registrado na seção relativa ao Programa FICA VIVO!, a interlocução entre dois eixos de proteção social e repressão qualificada consistia uma parte estruturante da metodologia de intervenção nos territórios de maior concentração de homicídios dolosos. O objetivo era substituir os métodos tradicionais de atuação das polícias em tais localidades, preponderantemente reativos e violentos, por intervenções mais qualificadas, inteligentes, focadas e direcionadas para o bem-estar e proteção de toda a comunidade. Para tanto, a atuação da SEDS, no intuito de garantir os investimentos e a necessária articulação e coordenação interinstitucional entre todos os atores envolvidos na atuação do GEPAR e do GIE (Polícias Militar e Civil, Ministério Público, Poder Judiciário, Subsecretarias da SEDS e Órgãos Municipais de Segurança Pública), se fazia essencial.

Retomando a reflexão iniciada no Capítulo 2, o GEPAR tinha uma dupla missão prevista entre seus pilares de atuação, conforme Instrução 002/2005, compete ao mesmo fazer policiamento comunitário e controlar os homicídios nos territórios prioritários, de forma complementar às ações de prevenção social à criminalidade. Tais objetivos foram muitas vezes percebidos como ambíguos ou contraditórios entre si, o que ressaltava a necessidade de direcionamento e coordenação pela SEDS.

Os riscos advindos dessa ambiguidade normativa foram objeto de estudo realizado por Cassavari Júnior (2010) que avaliou a atuação do GEPAR no interior dos aglomerados urbanos. Em seus achados, o autor anuncia que delegar ao mesmo grupamento as funções de participar e desenvolver projetos sociais que visavam à interação da comunidade local com a Polícia Militar, mas ao mesmo tempo, também agir de forma repressiva na mesma comunidade e, quase sempre, com pessoas da própria comunidade, poderia gerar conflito em sua atuação. A título de conclusão, apontou para a necessidade de reforço institucional e constante treinamento dos policiais envolvidos, a fim de que o GEPAR pudesse, de fato, superar os ainda presentes e marcantes traços de polícia tradicional.

o GEPAR ainda não é um modelo pleno de polícia comunitária apresentando características muito claras de policiamento tradicional, tanto na sua forma de emprego, como na percepção dos policiais

envolvidos. Assim, para o autor, os programas de polícia comunitária na PMMG necessitam de reforço institucional e, para os envolvidos diretamente, constante treinamento e orientação, apontando o caminho que deve ser trilhado pelos policiais para alcançar a comunidade. Para ele, os traços de polícia tradicional, ainda marcantes no grupo, tendem a se tornar menos consistentes, na medida em que os princípios de polícia comunitária forem reforçados. (CASSAVARI JÚNIOR, 2010, apud, BATITUCCI et al., 2011, p. 22).

Para além das dificuldades inerentes às contradições e à excessiva generalidade de seu regulamento, inadequado para um norteamento mais consistente da atuação do GEPAR, outras análises que avaliaram experiências de institucionalização de modalidades de policiamento comunitário, que reconheceram o GEPAR como tal, apontaram mais alguns desafios para a implementação de tais propostas de policiamento. De acordo com Souza (2010), numa perspectiva mais ampla, a institucionalização da polícia comunitária como filosofia e estratégia de ação não foi capaz de internalizar novos valores à concepção e ao modo de agir da Polícia Militar, não conseguindo promover mudanças substantivas na forma da instituição prover o policiamento. Para a autora, as iniciativas de policiamento comunitário, entre elas o GEPAR, teriam permanecido como iniciativa isolada, dependente de comandantes específicos, sem a devida atenção organizacional a fatores culturais e cognitivos, e com baixa aceitação no conjunto dos oficiais da corporação (SOUZA, 2010, apud BATITUCCI et al., 2011. p. 14).

Ambos os estudos apontam variáveis que se moldam na experiência de implementação do GEPAR no contexto de atuação em parceria com a Prevenção. É preciso reconhecer que em virtude da pertinência e incidência das questões apontadas, a relação entre GEPAR e Centros de Prevenção à Criminalidade presenciou cenários de pouca interlocução e também a ocorrência de situações de tencionamentos junto a algumas comunidades atendidas, sendo que, por vezes, havia a preponderância das diretrizes ostensivas na atuação de determinados grupamentos.

Porém, ainda assim, em muitos territórios foi possível construir uma interlocução positiva entre Prevenção e GEPAR que favoreceu uma atuação mais próxima da perspectiva de prevenção, com alguma aproximação comunitária, muitas vezes, integrando nos espaços e eventos promovidos pela Prevenção, contando com

a abertura e o posicionamento favorável de determinados comandantes da Polícia Militar.

Apesar de não estar devidamente estruturada em ambientes institucionais, a Prevenção conseguiu construir uma interlocução com outras instâncias (GEPAR, MP, DP, Judiciário), que se dava muito nas relações que a gente construía com os gestores desses órgãos. Às vezes, construíamos ambientes muito mais dialógicos que os formalmente constituídos pela própria Secretaria. Como a relação direta dos Centros de Prevenção à Criminalidade com os comandantes do GEPAR, que garantia, de algum modo, a efetividade da política na ponta. Os ambientes formais muitas vezes não representavam e não contribuíam, efetivamente, para a política na ponta (Entrevistado 2).

Em *survey* aplicado a 11 policiais do GEPAR e 41 lideranças comunitárias do Aglomerado da Serra, na Capital Belo Horizonte, Gonzaga (2009) buscou apreender a percepção de segurança pública que o GEPAR proporcionava aos moradores da localidade. Segundo o estudo, embora os moradores não relacionem diretamente sua segurança subjetiva à presença do GEPAR, julgaram importante sua presença na localidade. A comunidade ainda destacou o policiamento a pé e o das viaturas do GEPAR como os mais apropriados. Porém, o estudo também apontou um envolvimento ainda tímido deste com a comunidade.

Enquanto a SEDS vocalizou institucionalmente a relevância do GEPAR, especialmente, direcionando recursos financeiros para capacitações, compras de viaturas e equipamentos, de certa forma, houve algum reforço institucional da Polícia Militar no sentido de promoção do mesmo, tanto é que, até o ano de 2014, enquanto os Centros de Prevenção à Criminalidade se encontravam implantados em 32 territórios, o GEPAR havia sido direcionado para atuação em 60 territórios²⁹. Tal como abordado na análise do isomorfismo institucional, o “investimento” da Polícia Militar na expansão do GEPAR, se aproxima de uma estratégia de fortalecimento de sua legitimidade e de sua maior conformação político-institucional a uma modalidade de policiamento que, até então, vinha sendo promovida pela SEDS.

“Para Skogan, o policiamento comunitário adquiriu tamanha popularidade entre políticos, gestores e o público em geral, que “poucas organizações policiais querem ser pegadas sem algum programa que possam chamar de

²⁹ As condições técnicas de tais expansões não serão aqui abordadas, haja vista que a atuação do GEPAR em tais territórios aconteceu de forma descolada da Prevenção.

policiamento comunitário” (SKOGAN, 2006:p. 27, apud, BATITUCCI et al., 2011. p.1).

Todavia, a partir do momento que os investimentos oriundos da SEDS foram suspensos, não houve pela Polícia Militar a necessária suplementação orçamentária no sentido de garantir a constância nos treinamentos e orientações e, até mesmo, a necessária reposição de viaturas e demais equipamentos. Gradativamente, as condições de atuação do GEPAR foram se deteriorando e comprometendo o seu desempenho, em especial, no que tange às ações de perfil mais comunitário que acabaram ainda mais restritas a determinados comandantes, reconhecidas como boas práticas isoladas, mas sem a devida atenção organizacional, nos termos semelhantes aos apontados por Sousa (2010).

Nesse tempo todo você teve mudanças grandes de comando, de compreensão das coisas. Ora você tem uma visão clara de que o GEPAR é uma estratégia específica para aquelas comunidades, que ele tem que agir de uma outra maneira. Ora você tem um certo oportunismo, vamos fortalecer o GEPAR para realizar um trabalho tático comum. Isso vai variar de comando para comando. No interior, eu vi comandantes regionais com mais clareza sobre o que deveria ser o GEPAR e outros com nenhum entendimento do que se esperava do GEPAR (Entrevistado 1).

Informações registradas no relatório final de monitoramento das áreas de atuação dos Centros de Prevenção à Criminalidade, GEPAR e GIE (2014) ilustram a fragilidade da estruturação do GEPAR em territórios cujas dinâmicas criminais apresentavam cenários de conflitos constantes entre grupos armados e incidência elevada de homicídios, tais como: Nova Contagem (Município de Contagem), onde o GEPAR dispunha de 6 policiais e 2 viaturas para atender uma população de 32.257 habitantes, com série histórica de 19 homicídios em 2011, 46 em 2012, 33 em 2013 e 34 em 2014; Palmital (Município de Santa Luzia), onde o GEPAR dispunha de 8 policiais e 2 viaturas para atender uma população de 37.550 habitantes, com série histórica de 26 homicídios em 2011, 27 em 2012, 31 em 2013 e 23 em 2014; Jardim Teresópolis (Município de Betim), onde o GEPAR dispunha de 6 policiais e 1 viatura para atender uma população de 27.503 habitantes, com série histórica de 32 homicídios em 2011; 19 em 2012; 16 em 2013 e 16 em 2014³⁰. Regra geral, é possível

³⁰ Dados de 2011 a 2014, fonte Centro Integrado de Informações de Defesa Social – CINDS/SEDS. Atuação dos Centros de Prevenção à Criminalidade, GEPAR e GIE. 2014

dizer que a estruturação do GEPAR ficou, na grande maioria dos territórios atendidos, aquém da complexidade das dinâmicas criminais locais e, principalmente, da necessidade de proteção e segurança exigidas pelos seus moradores.

Mesmo estando presentes evidentes limitações, contradições em sua formulação e necessidades de ajustes em sua implementação, o GEPAR, de forma semelhante ao papel da Prevenção em relação à proposta de desenvolvimento de uma Política de Segurança Cidadã, poderia atuar também numa perspectiva de mudança gradual que, com o devido investimento institucional, treinamento, monitoramento e avaliação, avançaria, ainda que lentamente, para a disseminação de uma nova forma de policiamento em aglomerados urbanos mais vulneráveis à incidência de crimes violentos.

A suspensão dos investimentos no GEPAR representou um dos sinais da marginalização e abandono das metodologias e programas que foram propostos e implantados no âmbito da Política de Defesa Social. A perda de autoridade da SEDS e de sua capacidade de, minimamente, orientar e acompanhar a atuação das instituições policiais, implicou no retorno dos modelos tradicionais de policiamento meramente reativos, orientados pelo “combate ao inimigo” e pelo aprisionamento em massa.

Minha impressão é que perdeu força a integração e quando isso acontece, a PM fica com mais autonomia para desenvolver ações que ela mesma estabelece como prioritárias, sem uma metodologia, a Polícia tende a se esquecer da proposta de atuação mais próxima ao cidadão, se afasta da rua, volta à sua atividade primária de prender. Aquilo que você não é cobrado, não tem um comando único, uma obstinação pelo cumprimento de uma metodologia, tudo tende a ser mais pessoal. A partir do enfraquecimento da autoridade da SEDS, as organizações que antes já tinham independência e autonomia, voltaram com toda força (Entrevistado 4).

Outro sinal de aprofundamento do viés punitivista da Política de Defesa Social diz respeito ao isolamento do Grupo de Intervenção Estratégica - GIE ao nível de atuação da Prevenção e sua baixa capacidade de influenciar estrategicamente as diretrizes da SEDS, em especial, a atuação das forças de segurança pública nos territórios de abrangência dos Centros de Prevenção à Criminalidade. Na prática, a sustentação operacional dos Grupos ocorreu em virtude da atuação da Diretoria do Programa Fica Vivo! enquanto órgão competente pela sua coordenação que, na

maioria dos Municípios, se deu por meio de parceria com o Ministério Público, ou melhor, com determinados Promotores de Justiça mais sensíveis e conscientes acerca das vantagens favorecidas pela metodologia de integração e focalização territorial.

Conforme já salientado neste trabalho, a atuação do GIE tinha como objetivo central a ampliação da assertividade e tempestividade das ações repressivas realizadas nas áreas de abrangência dos Centros de Prevenção à Criminalidade. Representava uma solução tópica visando a operacionalização de mecanismos de atuação integrada, pautados na troca contínua de informações, no estabelecimento coletivo de prioridades e alinhamento de estratégias de atuação entre a Polícia Militar e Polícia Civil, com o suporte do Ministério Público e do Poder Judiciário. Uma repressão mais assertiva e qualificada conduzida pelo GIE, favoreceria para que a Prevenção fosse a estratégia de segurança pública mais visível e preponderante nos territórios atendidos, ao invés das tradicionais operações policiais.

De forma semelhante ao percebido com o GEPAR, a perda de autoridade da SEDS significou maior autonomia para as agências policiais e, conseqüentemente, menor adesão institucional das mesmas às metodologias de atuação integrada propostas. De forma variável, a presença de representantes das instituições participantes do GIE ficou condicionada ao perfil e convencimento pessoal de Delegados de Polícia, Comandantes e Promotores de Justiça. A adesão não se consolidou em nível interinstitucional.

Todavia, ainda assim, mesmo com tais limitações, as reuniões do GIE permaneceram sendo realizadas praticamente na totalidade dos territórios atendidos, muito em virtude das mesmas serem conduzidas e coordenadas por meio de posicionamentos técnicos, tanto por parte dos representantes do Ministério Público, como da Prevenção, além da delegação do papel de protagonistas para os policiais da ponta, cujas demandas concretas, vivenciadas nos territórios, são apresentadas, discutidas e encaminhadas objetivamente. Portanto, se configurou como um espaço menos vulnerável a ritualismos e participações cerimonialistas, conforme observadas em outros colegiados.

Porém, em que pese os esforços de todos os atores comprometidos com o GIE, a perspectiva de uma atuação qualificada, mais assertiva e menos reativa, focalizada

em territórios de maior vulnerabilidade na ocorrência de crimes violentos, já não se encontrava mais no campo de visão das ações estratégicas da SEDS. No que tange à proposta de repressão qualificada enquanto estratégia de retaguarda para o desenvolvimento das ações de prevenção, o isolamento do GIE e a desestruturação do GEPAR foram efeitos negativos da perda de autoridade e capacidade técnica da SEDS. Ao invés do fortalecimento do GEPAR e do empoderamento institucional do GIE, de forma cada vez mais recorrente, foram retomadas as tradicionais operações policiais de ocupação ostensiva e pontual dos territórios pelos grupamentos táticos da Polícia Militar. A perspectiva da repressão qualificada e equilibrada com os esforços no campo da prevenção perdeu ainda mais espaço institucional, sendo preterida pela necessidade de demonstração de força por meio de respostas reativas e empregadas após a ocorrência de homicídios e/ou confrontos entre grupos rivais. Estratégias de cunho estritamente repressivo passaram a direcionar os rumos da segurança pública de Minas Gerais, tais como a ampla divulgação de listas de criminosos mais procurados, ao estilo faroeste norte-americano, reforçando a cultura do “combate ao inimigo”, nos moldes da política de lei e ordem e do paradigma da Segurança Nacional, bem como a intensificação do controle penal sobre os egressos do sistema prisional, via tornozeleiras eletrônicas, inclusive naqueles em cumprimento de pena em regime aberto, muitas vezes já atendidos e acompanhados pelo PrEsp, em detrimento e prejuízo das ações de inclusão social. O programa tem relatos de casos em que os egressos atendidos foram encaminhados e inseridos no mercado formal de trabalho. Todavia, mesmo com o acompanhamento do PrEsp, houve a determinação judicial para que os mesmos se submetessem ao monitoramento eletrônico que, por sua vez, devido à exposição do sujeito e agravamento da rotulação criminal, levou à demissão dos mesmos no caso daqueles já empregados.

Efetivamente, a Política de Integração que idealizava o alinhamento e a coordenação de esforços entre os atores e organizações do Sistema de Defesa Social e Sistema de Justiça Criminal, com a perspectiva de agregar outras instituições do poder público municipal e até da sociedade civil cujas atribuições e capilaridade poderiam contribuir com os esforços na área da segurança pública, passa a ser colonizada preponderantemente pela lógica meramente policial. Ou seja, em contraposição às perspectivas iniciais, as articulações do Sistema de Defesa Social não ultrapassam, salvo ocasiões episódicas e iniciativas esporádicas, o seu próprio

arranjo interno, notadamente, focado no papel das instituições policiais. Em muitas oportunidades, a proposta da Integração se resumiu à mera integração das polícias em torno de determinadas operações pontuais. Essa característica traz graves limitações para a SEDS e para a Política de Defesa Social, uma vez que deixou de abranger, de forma sistêmica, importantes temáticas, tais como as questões relativas às drogas, às medidas socioeducativas, especialmente às questões afetas ao meio aberto, à violência contra a mulher, o atendimento aos egressos do sistema prisional, o fortalecimento e expansão do alcance das alternativas penais, às dinâmicas criminais e os fatores de risco prioritários dos territórios de maior incidência de homicídios do estado, entre outras. Enfim, temáticas que estavam ao alcance, mas que não foram devidamente acessadas.

"A SEDS nunca foi capaz, na trajetória da política, de trazer estas questões, de forma sistemática, para dentro da sua ótica de atuação e do desenho da política, o que também representou e ainda representa uma fragilidade" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p.39).

Uma breve análise sobre a dinâmica de funcionamento do Colegiado de Integração ilustrará o insulamento na forma de funcionamento da Política de Defesa Social, tendo em vista que deveria ser o principal *locus* estratégico de governança do Sistema de Defesa Social

Havia uma diretriz política do governo, é verdade, que estabelecia a integração como prioritária e irrevogável. Mas como realizá-la e em que ritmo realizá-la, coube ao Colegiado deliberar, fazendo-o principalmente a partir de 2005. Nenhuma outra secretaria de estado de segurança pública no Brasil, até 2006, apresentou algo equivalente (SAPORI; ANDRADE, 2008, p.451).

Conforme previsão do Decreto 43.295, de 29/04/2003, é finalidade do Colegiado a gestão articulada das organizações que compõem o Sistema de Defesa Social, competindo-lhe uma série de atribuições e prerrogativas afetas à formulação e aprovação de diretrizes e estratégias que orientaram a atuação e o desenvolvimento de todos os planos, programas, projetos, ações e metas desenvolvidas no âmbito do Sistema.

Em seu artigo 6º, o Decreto prevê que o Colegiado de Integração da Defesa Social tem a seguinte composição:

- I - Secretário de Estado de Defesa Social, que é seu presidente;
- II - Secretário-Adjunto de Defesa Social;
- III - Subsecretário de Administração Penitenciária;
- IV - Chefe da Polícia Civil;
- V - Comandante Geral da Polícia Militar;
- VI - Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar;
- VII - Procurador-Chefe da Defensoria Pública.

Numa leitura inicial, já é possível constatar mais um relevante sintoma da baixa institucionalidade da Prevenção, haja vista não haver previsão legal contemplando assento para seu representante na instância máxima de deliberação do Sistema. A participação de seus gestores sempre esteve condicionada à prerrogativa delegada ao presidente do Colegiado, representado pelo Secretário de Estado de Defesa Social, que poderia convidar outros órgãos do poder público, das esferas municipal, estadual e federal, para participarem das reuniões, bem como convocar dirigentes de outros órgãos integrantes da estrutura da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Assim, a possibilidade de vocalização institucional das questões e demandas afetas à Prevenção, bem como a capacidade de ampliar suas possibilidades de contribuições diante dos desafios e problemas vivenciados pelo Sistema estavam condicionados ao perfil do Secretário e seu entendimento pessoal acerca da pertinência, ou não, de sua participação na proposição de pautas, deliberações e tomadas de decisões prioritárias para a segurança pública discutidas no âmbito do Colegiado.

Porém, como nos primeiros anos de implementação do Sistema havia um alinhamento e a interlocução direta da Superintende de Prevenção com o então Secretário, além de um melhor alinhamento no nível de comando das organizações perante a SEDS, a não previsão legal da participação de representante da Prevenção no Colegiado de Integração não proporcionou problemas institucionais e operacionais mais graves para o desenvolvimento da política.

Tinha total autonomia e empoderamento para acionar os comandantes sem intermediários, de modo a promover proteção nos territórios. As

respostas eram rápidas e o acionamento acontecia sempre que fosse necessário compartilhar determinada situação e alinhar alguma ação” (Entrevistado 5).

Cabe destacar que o alinhamento da Superintendente com o Secretário Adjunto, em certa medida, empoderava institucionalmente a Prevenção, de modo a favorecer também a interlocução com atores dos demais órgãos do Sistema, Polícia Militar, Polícia Civil e Subsecretarias. Todavia, bastou a ocupação do cargo de Dirigente Máximo por gestores não tão alinhados ao papel da Prevenção para que essa informalidade em sua forma de participação no Colegiado e penetração nas questões afetas ao Sistema se tornassem um problema.

A política de prevenção dependia muito de uma sensibilidade do gestor máximo de colocar a prevenção nos ambientes decisórios. A gente era chamado para os espaços decisórios quando o Secretário tinha sensibilidade ou quando ele, em determinado momento específico, percebia estratégico a prevenção estar. No Colegiado, a gente não tinha cadeira como demais membros, a gente precisava pedir pautas e, às vezes, levava meses para inclusão. Nosso papel era, o tempo inteiro, sensibilizar o gestor para a importância da política de prevenção. A prevenção era a última linha da planilha a ser preenchida. Isso valia para tudo! (Entrevistado 2).

Conseqüentemente, presenciamos um histórico esvaziamento de pautas afetas a assuntos pertinentes à Prevenção e, inclusive, em relação a questões mais substantivas dos demais eixos estratégicos da SEDS. Estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, em sintonia com as análises que estão sendo desenvolvidas, revelou que as deliberações e pautas do Colegiado giravam em torno de demandas das agências policiais, notadamente, da Polícia Militar.

Várias demandas direcionadas pela Polícia Militar ao Colegiado enfocavam especialmente temáticas relacionadas às AISP"s (infraestrutura, desenho e instalação das áreas), ao IGESP (mudanças de metodologia e questões relativas à implementação das metas) e assuntos genéricos relacionados à infraestrutura (viaturas, radiocomunicação, etc.). Das demandas apresentadas pela Integração, parte substantiva também apresenta temáticas relativas às demandas típicas da Polícia Militar. Ao somar este quantitativo às demandas realizadas pela PMMG, chegou a um número substantivo de demandas, cerca de 16% de todas as demandas

apresentadas ao Colegiado, evidenciando domínio claro de sua pauta pela PMMG, ou por temáticas a ela associadas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p.199).

Cerca de 14% das demandas vêm do próprio Secretário de Defesa Social. Segundo o estudo, o universo de tais demandas é variado, mas usualmente se concentra na validação de comissões para estudar, analisar ou dar resposta a fenômenos específicos; demandas de natureza da gestão estratégica, tais como aquelas relacionadas ao Acordo de Resultados; agenda de cerimônias e inaugurações diversas e demandas de cunho estritamente político. Ficou claramente demonstrado que o perfil do Secretário influencia sobremaneira no desenho das demandas, mas de forma geral, a questão estratégica e política prevalece:

“As demandas do Secretário se encontram evidentemente pautadas pelas urgências e pressões que a pasta recebe, mas evidenciam também a baixa capacidade de agência por parte da SEDS para resolver e, muitas vezes, encaminhar problemas substantivos dos programas e das políticas associadas. A prevalência da temática policial é clara, seja através das demandas da Integração, seja pelas demandas apresentadas pelas próprias organizações policiais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p.200).

Demandas pulverizadas entre as outras subsecretarias (Prisional, Socioeducativo e Prevenção) e outras organizações do Sistema (Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário, etc.) e demandas onde não é possível classificar a origem, dominam os outros 42% de solicitações apresentadas ao Colegiado.

Já no tocante ao ponto de vista das temáticas apresentadas, a questão dos Homicídios se mostrou prevalente em muitos dos fluxos, seja tendo por origem a SEDS e destino as organizações policiais, seja quando a origem é a Integração (especialmente como questão a ser discutida e avaliada no IGESP). O estudo não abordou sobre fluxos relativos a leituras e demandas da Prevenção oriundas dos territórios atendidos. Aliás, neste ponto, registrou que não foi observada qualquer deliberação relativa a aspectos substantivos verificados pelo IGESP, tais como as questões relacionadas aos problemas identificados em uma determinada área. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p.200).

Em suma, outras demandas recorrentes foram: avaliações de cumprimento de metas e critérios para as definições de premiações; ações e operações conjuntas, especialmente entre as polícias para o combate a questões específicas e pontuais, mas também entre estas e a Integração, o Socioeducativo e o Prisional, quando é demandada integração de ações para o cumprimento de objetivos comuns; questões de infraestrutura física, especialmente voltadas para a construção de sedes de AISP, unidades para a Polícia Militar e reformas e construções relativas ao Sistema Prisional; questões de natureza estritamente técnica vinculadas ao SIDS e sua implementação, e a programas da Política de Integração, especialmente no que se refere ao CIAD, REDS, PCNET, CINDS, DIAO (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p.200).

Na prática, essa dominância indica uma sub-representação de outras temáticas relevantes. Assim, apesar de todos os problemas enfrentados e vivenciados pelas Políticas de Prevenção, do Sistema Prisional e do Sistema Socioeducativo, pouco ou quase nada se deliberou com relação a seus interesses.

[...] Este cenário indica, entre outras coisas, que o espaço de discussão promovido no Colegiado de Integração da Defesa Social, ao contrário do que se espera de uma instância superior deliberativa, tem suas ações limitadas, se constituindo em torno de núcleos específicos, advindos de diretrizes superiores, especialmente mediados por interesses corporativos das organizações policiais” [...] “Da mesma forma, medidas decisórias apresentadas pelo Colegiado estão concentradas em poucos programas e projetos. Percebe-se uma visão institucionalizada de que a resposta à criminalidade é a implantação do programa Fica-Vivo e/ou presença ostensiva da Polícia Militar em áreas tipo determinadas como de "risco"[...] (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p.201).

Embora o programa FICA VIVO! apareça muitas vezes, ritualisticamente, como resposta quase automática para o enfrentamento a homicídios nos territórios de maior concentração deste fenômeno, isto não significava que as questões mais substantivas sobre sua forma de atuação e sobre os fatores de risco identificados em tais territórios pelo programa fossem encontrar, no Colegiado, um ponto de suporte e escoamento de demandas.

A não participação e/ou participação incipiente da Prevenção nas reuniões do Colegiado de Integração contribuiu para um maior isolamento em relação às demais frentes de atuação do Sistema, bem como para a colonização das pautas e decisões

do Sistema pelo ponto de vista exclusivo das instituições policiais, de forma a corroborar com a predominância da tomada de decisões de cunho preponderantemente repressivo.

Ao longo do tempo, você vê que é mais natural para as pessoas buscarem a leitura policial, buscarem a visão e apostarem na ação policial para resolver. Isso é muito claro! Se a criminalidade está subindo, se estamos pensando na estratégia, a polícia tem um lugar diferenciado sempre, no Colegiado. O que que o Senhor acha Comandante? Muito mais destaque para a PM, uma superioridade em termos de espaço ocupado (Entrevistado 1).

O Colegiado de Integração, como instância máxima de decisão estratégica do Sistema, sendo presidido pela SEDS, poderia, ou melhor, deveria ser o *locus* institucional que proporcionaria a todos os seus eixos estratégicos (Integração, Prevenção, Prisional, Socioeducativo), respaldados pela sua capacidade de governança, coordenação e equilíbrio de forças, canalizar, de forma alinhada e empoderada, suas contribuições para a política de segurança pública.

Entretanto, a consolidação do modelo de governança colegiada se mostrou frágil e dispendeu excessivo esforço centralizado na busca de alinhamento entre as organizações policiais, deixando à margem a possibilidade de melhor integração entre os demais eixos internos e destes com outras frentes importantes para a área da segurança, o que incentivou o afastamento dessas políticas e a não construção de uma identidade mais sistêmica para o Sistema de Defesa Social.

Os demais eixos componentes da Política de Defesa Social (políticas de prevenção, socioeducativa e prisional) desenvolvem-se a partir de redes de articulação específicas que extrapolam o Sistema de Defesa Social e/ou que já se faziam presentes em seu cotidiano antes mesmo da consolidação formal deste modelo de gestão. Disso decorre que, para estas políticas, tem havido mais espaço para a manutenção dos vínculos com as redes externas ao Sistema de Defesa Social, sendo a rede organizacional que ele traz apenas mais um elo na cadeia de relações estabelecidas” (FIGUEIRO, 2014, p. 49)

Como estratégia de sobrevivência, coube à Prevenção estabelecer, paralelamente, sua própria rede parceira necessária à execução de suas metodologias, todavia, de forma isolada das estratégias lideradas pela SEDS. Os projetos e estratégias de intervenção pelo viés da prevenção, que poderiam corroborar

para a introdução de novos discursos, conceitos e instrumentais no portfólio de serviços da SEDS, ampliando sua capacidade de atuação, ficaram limitados e, regra geral, delegados a segundo plano e aos esforços isolados da própria Prevenção. O fechamento da SEDS direcionado para as ações meramente policiais e a preponderância da lógica punitivista, simbolizada principalmente pelo discurso do aprisionamento e pela hegemonia das operações policiais, limitaram o alcance de outras possibilidades de intervenção.

Como resultado, diferentemente dos prognósticos que propagam a ideia segundo a qual a intensificação das estratégias meramente repressivas são os meios mais efetivos de enfrentamento à criminalidade, na prática, presenciamos, a partir de 2009, a retomada do crescimento das ocorrências criminais, inclusive, das ocorrências de homicídios consumados.

Tabela 7

Evolução de Crimes de Homicídios Consumados em Minas Gerais									
Número de ocorrências									
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
3.927	3.825	3.452	3.201	3.426	3.621	3.862	3.902	4.200	4.158
Fonte: - Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS-MG). Crimes Violentos; - Anuário de Informações Criminais de Minas Gerais, 2010, 2009, 2008 e 2007; - Dados de 2011, disponíveis em. http://seds.mg.gov.br/acessibilidade/story/2091-sistema-de-defesa-social-divulga-estatisticas-criminais-de-2012 ; - Demais dados disponíveis em: http://www.seds.mg.gov.br/integracao/estatisticas/estatisticas-criminais . Pesquisa realizada em: 12/03/2016									

Elaboração própria.

Diante de tantos constrangimentos institucionais, a tendência de queda iniciada em 2005 é interrompida e passamos a vivenciar um retrocesso em relação aos avanços até então empreendidos, ainda que com todas as limitações analisadas.

Após percorrida a análise sobre alguns impactos da fragilização técnica, política e econômica da SEDS, cujo desdobramento levou à prevalência da lógica punitivista sobre todos os esforços institucionais de inovação no campo da segurança pública, provocando tanto a desconstrução das estratégias de integração e

governança colegiada, como a intensificação do isolamento institucional da Prevenção, passamos para a última seção, onde as análises terão como foco outras variáveis da baixa institucionalidade da Prevenção, que, num momento de crise e maior constrangimento institucional, colocaram em risco a continuidade e o desenvolvimento da política no âmbito da segurança pública estadual.

4.3 Variáveis de Sustentação Institucional da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais

Como vimos, o processo de implementação da Prevenção no interior do arcabouço institucional responsável pela segurança pública em Minas Gerais teve como principal ponto de sustentação institucional a mediação pessoal de determinados atores estratégicos. Sua baixa sustentação institucional favorece para que sua trajetória seja atravessada pelo desequilíbrio de forças em relação aos atores tradicionais da área, bem como pela preponderância da lógica punitivista em relação às possibilidades de contribuição no campo da prevenção social à criminalidade. Desde o princípio, a Prevenção enfrenta um conjunto de coalizões hostis à sua consolidação enquanto eixo estruturante da SEDS, prejudicando o pleno desenvolvimento de suas atividades e delegando-a a um papel secundário, que não a permite fazer valer sua perspectiva frente às políticas tradicionais, tal como demonstrado na seção anterior. Isso favorece para que sua trajetória seja atravessada pelo desequilíbrio de forças em relação aos atores tradicionais da área, bem como pela preponderância da lógica punitivista em relação às possibilidades de contribuição no campo da prevenção social à criminalidade.

Tendo em vista seu caráter de inovação e a ausência de um arcabouço institucional anterior capaz de lhe oferecer alguma sustentação, era esperado que a Prevenção tivesse a capacidade de produzir resultados e agregar valores, porém, sem provocar rupturas e/ou constrangimentos institucionais. Nesse sentido, teria sido pensada uma perspectiva mais programática e incremental para a sua acomodação e seu desenvolvimento como eixo estruturante da SEDS, tanto é que não foram enfrentadas adaptações e investimentos mais substantivos para sua penetração no campo da segurança pública.

Como veremos a seguir, a via escolhida para a sua implementação foi aquela que demandou o menor esforço em termos de adaptação de arranjos institucionais, tendo sido realizada num primeiro momento a opção pela terceirização, que logo nos primeiros anos, encontrou melhor acomodação no modelo de parcerização entre Estado e terceiro setor. Ademais, seu perfil inovador em relação às agências e práticas tradicionais de provimento de segurança pública, aliada à sua aproximação das políticas sociais ainda lançava desconfiança e indefinição em relação ao seu futuro, se deveria permanecer enquanto política estatal, tendo em vista a supremacia das coalizões contrárias à sua atuação na área da segurança, ou se o *locus* mais assertivo para sua consolidação seria a esfera municipal, mais familiarizada com o campo da prevenção.

Ambas as temáticas (gestão via terceiro setor e a interlocução com o Poder Público Municipal) se apresentam de forma substantiva no processo de implementação da Prevenção enquanto alternativas e possibilidades de sustentação institucional, seja como protagonistas ou como reforço à sua baixa sustentação interna no âmbito da SEDS, fazendo-se necessário, portanto, analisar o modo pelo qual a Prevenção se desenvolveu tanto em relação ao modelo de gestão que lhe foi imposto, como no tocante às suas estratégias de interlocução e aproximação com os Municípios parceiros.

4.3.1 A Institucionalização via Termo de Parceria: vantagens e seus problemas

Outro importante elemento que corrobora com a perspectiva incremental e representa um sintoma substantivo da baixa institucionalidade da Política de Prevenção Social à Criminalidade diz respeito à opção política pela sua gestão operacional via estabelecimento de parceria com o terceiro setor³¹, haja vista que a estrutura orgânica da Prevenção, desde o início, era composta por um reduzido “núcleo duro” de gestores responsáveis pelo desenho e pelas diretrizes políticas e metodológicas, em sua maioria com vínculos de recrutamento amplo. O processo de

³¹ O terceiro setor é o conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos (públicos e privados). (Oliveira, 2011, p.202)

adesão da Prevenção no arranjo da SEDS não contou com a correlata composição de um corpo de servidores públicos para a execução das atividades previstas pelos programas no âmbito das Unidades de Prevenção à Criminalidade.

Desde o primeiro momento, ficou latente a necessidade de um parceiro que tornasse possível a execução da política, haja vista que a hipótese de realização de concurso público para a contratação de servidores efetivos que executassem a política não foi considerada. Segundo os entrevistados, tanto devido ao contexto do “Choque de Gestão³²”, que implicava numa diretriz de contenção de recursos por parte do governo estadual, como, principalmente, pela característica de inovação e experimentalismo da Prevenção.

De fato, os programas de prevenção à criminalidade não tinham o formato de política pública, mas de projetos. A sua essência, desenho e implementação ainda não ultrapassavam a concepção de um conjunto de programas, com origens diversas, objetivos distintos e metodologias específicas. Embora todas as metodologias estivessem vocacionadas para desenvolver ações no campo da prevenção social à criminalidade, não estavam devidamente integradas, tanto conceitual, como operacionalmente. Ou seja, ainda não havia uma teoria transversal ligando diretamente a contribuição de todos os programas sobre a relação entre a causa (do problema da criminalidade) e o efeito (da solução proposta). Esse amadurecimento foi sendo construído no decorrer de sua trajetória. Conforme análise já empreendida, seu processo de implementação pode ser caracterizado como a " formulação em processo".

Por se tratar de uma iniciativa estruturada apenas a partir de 2003, portanto, não contava com um arcabouço institucional anterior para oferecer sustentação aos seus esforços institucionais, prevalecia o entendimento dos gestores da SEDS/SPEC de que não havia, na estrutura da Administração Pública, mecanismos disponíveis que viabilizassem a execução de uma política nos moldes exigidos pela Prevenção, de forma exclusiva pelo Estado, principalmente, devido ao seu caráter inovador, que

³² O Choque de Gestão simbolizou a reforma administrativa, de caráter gerencial, empreendida pelo Poder Executivo Estadual, apresentado no Plano de Governo 2003/2006, que visava a reversão do cenário de crise fiscal, do alto nível de déficit orçamentário e de endividamento do setor público, por meio da realização de um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientadas para o desenvolvimento da eficiência operacional dos órgãos governamentais. (VILHENA; MARTINS e MARINI, 2006)

requeria a atuação de profissionais com conhecimentos e formações distintas do perfil habitual dos atores tradicionais da segurança pública.

“Nosso entendimento era de que a Administração Pública não estava preparada para isso. Era tudo muito novo! A Prevenção exigia um novo corpo técnico. Como fazer com os oficinheiros? Contratar moradores dos territórios pelas regras de licitação, concurso público, seria impossível, nós temíamos também pelo engessamento das atividades. (Entrevistado 5)

A composição de um corpo técnico para responder ao conteúdo metodológico da Prevenção poderia ser uma via interessante para o desenvolvimento interno de uma cultura de atuação diferente daquela exercida pelas áreas tradicionais da segurança pública que, regra geral, a exemplo do próprio sistema prisional, reproduzem uma lógica de atuação meramente repressiva. Para além dos custos financeiros, assimilar o corpo técnico dentro da estrutura da SEDS poderia implicar também em custos simbólicos, pois desenvolveria em seu interior uma cultura de atuação diferente, mais vocacionada para lidar com as questões de criminalidades, violências e vulnerabilidades sociais de forma mais pedagógica e preventiva. Mas este efeito ficou limitado à atuação do reduzido corpo de diretores da Prevenção nos espaços que foram passíveis de serem ocupados.

Ademais, conforme já problematizado na seção anterior, para além dos desafios inerentes ao caráter de inovação e peculiaridades metodológicas da Prevenção, a perspectiva da SEDS não era assimilar um novo paradigma para a segurança pública. A Prevenção não ocupava um lugar de centralidade dentro da Secretaria. Desta forma, não foi tentada ou provocada uma readequação do arranjo institucional da SEDS para atender as especificidades e necessidades da Prevenção. Com uma visão incremental de política pública foi tomada a decisão mais adequada entre as disponíveis, aquela que proporcionou os benefícios mais imediatos, os menores impactos, custos políticos e constrangimentos institucionais.

Inicialmente, entre o período de 2003 a 2005, a única saída jurídica viável para a implementação da Prevenção ocorreu via celebração de convênio entre a SEDS e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP)³³. Todavia, se tratava de um

³³ A Fundep é uma instituição que realiza a gestão de projetos de ensino, pesquisa e extensão da Universidade Federal de Minas Gerais e de outras instituições e centros de inovação. Sua experiência permite que o pesquisador, o professor e cientista foquem nas suas atribuições, enquanto a Fundação realiza ações administrativas e financeiras inerentes aos projetos, como compras, importações,

vínculo juridicamente questionável e vulnerável às auditorias externas e órgãos controladores, em especial, pelo risco de caracterização de terceirização de mão-de-obra. Desta forma, era urgente buscar alternativas mais sustentáveis.

Até 2004 nós estávamos vinculados com a FUNDEP, que garantia o funcionamento dos projetos, até que veio um parecer interno do governo, da área jurídica, que disse, isso não pode porque vocês estão terceirizando o pessoal. Vocês terão que contratar uma OSCIP, vão ter que seguir a legislação. Já no final de 2004, isso já estava claro. Em 2005 isso foi feito”. (Entrevistado 7).

No mesmo período, emergia na gestão pública estadual o recém-criado modelo de parcerias entre o Estado e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, que integrava uma das vertentes do Projeto Estruturador Choque de Gestão (2003-2006), posteriormente denominado de Projeto Estruturador “Choques Setoriais de Gestão” (2007-2010), pautado na contratualização de resultados entre parceiros. O instrumento jurídico central desse modelo é denominado de Termo de Parceria (TP), que é um gênero de contrato de gestão, mas não pode ser definido como um contrato propriamente dito, uma vez que em sua celebração há o pressuposto de convergência entre as partes, que devem objetivar uma mesma finalidade, sem interesses contraditórios. Esse instrumento jurídico norteia o vínculo de cooperação entre as partes signatárias e estabelece os direitos, obrigações e responsabilidades para o fomento e a execução de atividades de interesse público.

Tratava-se de um modelo de parceria extremamente legitimado e, principalmente, fomentado pelo governo do Estado. A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), por meio do Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs (NCPO), é responsável por realizar a qualificação das entidades privadas como OSCIPs de acordo com as determinações legais, além de responder pela coordenação, gestão do modelo e suporte técnico e institucional para a celebração dos TPs entre os órgãos estatais e as entidades qualificadas como OSCIPs. A Lei Estadual nº 14.870/03 e seus Decretos regulamentadores dispõem sobre a qualificação de entidades de direito privado sem fins lucrativos como OSCIP e disciplina o Termo de Parceria em âmbito estadual.

Entre as principais vantagens anunciadas pelo modelo se encontravam a maior eficiência e flexibilidade operacional do Terceiro Setor para o alcance de resultados, bem como sua expertise e legitimidade perante o público alvo da política.

Verifica-se que o Terceiro Setor possui uma expertise não disponível no setor público, maior autonomia operacional, além de estar em contato direto com o público-alvo, sendo que este diferencial pode proporcionar ganhos de eficiência e de escala no provimento de soluções em iniciativas de interesse público”. (COUTINHO; ROMERO; MELO, 2009)

Além do mais, a celebração de parcerias com as entidades do terceiro setor era entendida como uma boa alternativa, principalmente para o caso de projetos com prazo limitado de execução, uma vez que isentaria o Estado da responsabilidade de construir uma estrutura física nova e exclusiva para a sua implementação (LEMOS et al, 2006)

Diante da conjuntura política, financeira e técnica vivenciada pelo governo estadual, a celebração de TP com OSCIP se apresentava então como a melhor opção, uma vez que atenderia aos propósitos de operacionalizar os programas de prevenção à criminalidade sem exigir da SEDS grandes esforços em termos de readequação de sua estrutura organizacional, haja vista que sua logística interna já estava sobrecarregada com as demandas ligadas à ampliação e gestão dos sistemas prisional e socioeducativo, além das questões afetas ao eixo de integração.

O Estado pretendia com a parceria operacionalizar a ampliação da política de prevenção (que já estava construída e possuía uma trajetória clara) para todo o estado, garantindo sua acessibilidade. Nesse sentido, a motivação da parceria era a impossibilidade de o Estado promover essa ampliação com sua própria estrutura, pois se encontrava cercado de limites estruturais e inserido no contexto do “Choque de Gestão” (tendo que reduzir despesas e ao mesmo tempo responder de forma eficiente às demandas dos cidadãos)”. (COUTINHO, BERNARDO, SILVA. 2008).

Como naquela época o modelo de TP entre poder público e terceiro setor ainda era muito recente, não havia nenhuma OSCIP qualificada junto à SEPLAG que apresentasse expertise na temática da prevenção à criminalidade ou trajetória na implementação de políticas públicas em área correlata. De forma dissociada de uma das principais vantagens anunciadas pelo modelo (expertise prévia), a SEDS/SPEC,

que já tinha o desenho metodológico de todos os programas, precisava essencialmente de um parceiro que tornasse a sua execução possível.

“Nós precisávamos dar continuidade ao projeto, executar e ampliar os Núcleos. O papel da OSCIP era esse, viabilizar gerencialmente as equipes e os processos internos necessários. A metodologia era nossa. As decisões e diretrizes políticas eram nossas. A OSCIP tinha um papel delimitado e legalmente essa contratação era possível” (Entrevistado 5).

“O ELO não tinha *know how*. O ELO surgiu como uma instância executora técnica, não tinha noção do que era Prevenção, era, na verdade, a possibilidade legal de viabilizar, só isso. E nem era nosso interesse que a ELO ficasse dando muito pitaco não. Quem entendia dos projetos éramos nós, a equipe técnica da Prevenção. Não queríamos um “parceiro” que pudesse compartilhar decisões substantivas sobre os programas” (Entrevistado 7)

Cabe destacar que, naquele momento, o Decreto 43.749/2004 que regulamentava os procedimentos afetos à celebração de TP, não exigia a realização de prévio concurso de projetos para a seleção da OSCIP. Bastava a decisão do dirigente máximo do órgão estatal interessado. Somente a partir do Decreto 46.020/2012, a realização do concurso de projetos passou a ser obrigatório para a seleção de novas parcerias.

Assim, para satisfazer sua demanda, a SEDS/SPEC convidou um grupo de estudantes e professores envolvidos com o programa Pólos de Cidadania, da Faculdade de Direito da UFMG. Este grupo se estruturou para a criação de uma organização do terceiro setor, denominada ELO – Inclusão e Cidadania, atualmente Instituto Elo - IELO, que se qualificou como OSCIP, cumpriu todas as exigências legais e, desta feita, foi celebrado o Termo de Parceria 02/2005.

Cabe destacar que, de forma distinta de muitas entidades do terceiro setor no Brasil, que tiveram a sua origem ligada à atuação em determinadas demandas locais e/ou oriundas de mobilizações sociais, o IELO tem suas origens em um programa de extensão universitária, composto por alunos e professores de uma Universidade Federal, voltado para discutir o acesso ao direito e o desenvolvimento de projetos de mediação de conflitos em aglomerados urbanos de maior vulnerabilidade social em Belo Horizonte, porém, ainda distante da dimensão de uma política pública e das agendas e temáticas desenvolvidas por todos os programas da Prevenção.

Ainda assim, conforme relatado em entrevistas, naquela oportunidade, os profissionais que integravam os quadros da OSCIP tinham como motivação inicial o desejo de expandir as ações de mediação de conflitos para outros Municípios, de modo independente do apoio da UFMG, bem como dar suporte ao Estado na implementação da Prevenção e no aprimoramento de sua metodologia (COUTINHO, BERARDO, SILVA. 2008).

Contudo, como a expectativa da SEDS/SPEC, já anunciada, eram outras, coube à OSCIP rever suas expectativas e readaptar seu quadro interno. Entrevistas realizadas por Marques revelaram que, diante da impossibilidade da OSCIP em poder contribuir da forma como seus fundadores esperavam, a grande maioria deles decidiu se afastar do IELO, por entender que a organização estava se desvirtuando daquilo que havia motivado a sua criação. A partir daí o próprio IELO entendeu pela necessidade de contratar profissionais com capacidade gerencial para compor seus quadros internos e assimilar um perfil de gestão que melhor atendesse as necessidades da parceria. (MARQUES. 2015. p 104)

Nesse sentido, o TP seguiu o rumo traçado pela SEDS/SPEC direcionado para a operacionalização e ampliação da Prevenção, por sua vez, a OSCIP assumiu seu perfil gerencial, descolado em relação aos objetivos finais da Prevenção. Conforme registrado no site institucional do IELO³⁴ sua visão é consolidar-se como referência no terceiro setor, tendo como valores centrais o foco em resultados, a transparência e a inovação. Sua missão está vinculada ao desenvolvimento e gestão de projetos e políticas públicas, à execução de pesquisas, à assessoria e consultoria para instituições públicas e privadas, portanto, com nenhuma ligação expressa à pauta da segurança pública ou mesmo à prevenção social à criminalidade.

Para que fosse capaz de responder integralmente às demandas, ter condições adequadas de gerir o grande volume de recursos repassados e gerenciar todos os serviços e exigências de controle de meios e procedimentos exigidos legalmente pelo modelo e pelos órgãos de controle, o IELO promoveu uma grande ampliação de sua estrutura interna e capacidade operacional.

Toda uma robusta estrutura organizacional foi montada visando atender à capilaridade da Prevenção que alcançou 13 Municípios e 45 Unidades de Prevenção

³⁴ <http://www.institutoelo.org.br/site/quem-somos/apresentacao>. Consulta realizada em 11.02.2016.

à Criminalidade implantadas. Para tanto, gradativamente, foram empreendidas as contratações de aproximadamente 450 profissionais para atuação na área fim, entre eles: equipes de técnicos sociais e estagiários (responsáveis pelos atendimentos ao público); gestores sociais (responsáveis pela gestão das equipes, suporte a infraestrutura das Unidades de Prevenção à Criminalidade, articulação da rede parceria, análise das dinâmicas territoriais e representação da política em âmbito local); supervisores metodológicos (responsáveis pelo monitoramento da execução das metodologias, suporte técnico, formação e capacitação das equipes); aproximadamente 50 profissionais vinculados à administração interna do IELO, compondo as diretorias e os setores de recursos humanos, administrativo, financeiro, jurídico, comunicação, gestão de dados e serviços gerais. A partir de 2012, as oficinas do Programa Fica Vivo!, cujas execuções estavam junto à FUNDEP, também são transferidas para o TP e, desta forma, aproximadamente 400 oficinairos (microempreendedores individuais) passam a prestar serviços de execução de oficinas sob a gestão contratual do IELO.

Os principais indicadores pactuados nos planos de trabalho, integrantes do Termo de Parceria 02/2005 e sucessivos Termos Aditivos foram: a quantidade de atendimentos realizados por todos os programas, percentuais de casos com soluções dos conflitos, penas acompanhadas e seu índice de cumprimento integral, relatórios elaborados contendo a sistematização de informações, dados e análises sobre as atividades, capacitações e reposição do corpo técnico (Quadro de Indicadores e Metas do XIII Termo Aditivo).

Coube à SEDS manter em seu quadro próprio os gestores públicos responsáveis pelo nível estratégico, quais sejam, Superintendente (que após 2011 passou a ser denominado de Coordenador Especial) e corpo de diretorias, que sempre contaram com equipes reduzidas que, regra geral, além do diretor, são compostas por coordenador, gerente e assessoria administrativa. As diretrizes políticas e metodológicas, o planejamento estratégico, a articulação política com as Prefeituras e órgãos do Sistema de Justiça e Defesa Social, a implantação e manutenção da infraestrutura das Unidades de Prevenção à Criminalidade. O desenho das capacitações do corpo técnico, o monitoramento e a avaliação das metas e ações permaneceram sob a competência direta dessa equipe de gestores da SEDS.

Para os fins inicialmente desejados, é importante reconhecer que a parceria com o IELO alcançou importantes resultados, tanto na ampliação da capilaridade das Unidades de Prevenção à Criminalidade, como no aumento dos atendimentos realizados pelos programas.

Tabela 8 - Evolução da quantidade de Unidades de Prevenção à Criminalidade implantadas e atendimentos realizados pelos programas.

PROGRAMAS	SET.2005		DEZ.2014	
	Unidades de Prevenção à Criminalidade	Atendimentos	Unidades de Prevenção à Criminalidade	Atendimentos
FICA VIVO!	5	4.814	32	11.508
MEDIAÇÃO DE CONFLITOS	3	2.389	31	23.757
CEAPA	3	1.440	13	9.768
PRESP	3	103	11	19.766

Elaboração própria. Fonte: a partir de informações disponibilizadas nos relatórios gerenciais e relatórios da comissão de avaliação, localizados: <http://www.seds.mg.gov.br/component/gmg/page/2459-instituto-elo>

Para além dos resultados quantitativos destacados, naquele momento histórico, o TP representou também uma relevante vantagem institucional, pois aproximou a Prevenção do órgão central do governo, a SEPLAG, que passou a acompanhar mais de perto seu potencial e reconhecer sua capacidade técnica.

Para nós, naquele momento, o Termo de Parceria não foi frágil, pelo contrário, entendo que acabou sendo um *upgrade*. Foi o segundo Termo de Parceria do governo. A própria Secretaria de Planejamento deu muito apoio, porque estavam muito interessados nesse caráter inovador. Queriam replicar isso em outras instâncias. Então tivemos muito apoio técnico da área de planejamento. O Anastasia dando suporte político como Secretário, apoiava e era entusiasta do modelo. Então isso fortaleceu, principalmente, legitimou a Prevenção junto à burocracia do governo estadual, essencialmente, junto à Secretaria de Planejamento. Os técnicos da Secretaria de Planejamento começaram a olhar para a Prevenção e ver que ali tinha uma equipe diferenciada, uma turma muito boa, principalmente num governo onde o choque de gestão, organização, resultados, expertise técnica era muito valorizada, então isso deu uma legitimidade maior para a Prevenção junto ao Governo. A Prevenção mostrou-se capaz de responder à provocação da SEPLAG” (ENTREVISTADO 7).

Entretanto, cabe salientar que os interesses da SEPLAG não estavam vinculados ao diferencial da Prevenção no campo da segurança pública, mas sim na sua capacidade gerencial de sustentar a gestão do TP e ser uma referência positiva para o modelo de OSCIP. Portanto, não se tratava de um apoio governamental às ideias e aos paradigmas de segurança cidadã. O núcleo duro da crença do grupo de gestores especialistas em políticas públicas e gestão governamental da SEPLAG estava direcionado para a capacidade gerencial de implementação da política de Prevenção via TP, em consonância com os princípios da eficiência e da efetividade.

Todavia, em que pese a conveniência e as oportunidades proporcionadas pela utilização do modelo de gestão via TP, que num primeiro momento representou vantagens institucionais e foi importante para o processo de implementação e expansão das implantações das Unidades de Prevenção à Criminalidade, contribuindo para uma maior capilaridade da política, em longo prazo, o modelo apresentou problemas, agravados por algumas peculiaridades da Prevenção, da OSCIP e do TP celebrado entre SEDS e IELO, que se mostrou inapropriado para a operacionalidade e, principalmente, sustentabilidade institucional da Prevenção.

Como será demonstrado, os principais problemas estão relacionados à confusão de identidade entre as identidades institucionais e os valores simbólicos da OSCIP, do TP e da própria Política de Prevenção, que num cenário de crise financeira, agravada pela sua baixa institucionalidade, deixou a política extremamente vulnerável, com riscos iminentes de sucateamento e descontinuidade, bem como limitada em seus esforços de agregar capital político, fortalecer as bases de apoio e vocalizar as ideias defendidas pela Prevenção.

Como dito anteriormente, para fazer frente às necessidades da Prevenção e às exigências de controle formal do TP, toda uma estrutura muito superior ao padrão da grande maioria das OSCIPs e, com custos elevados de manutenção, foi constituída pelo IELO, sendo integralmente subsidiada pela SEDS. No caso do IELO, importante destacar que a única forma de obtenção de recursos para sustentação de sua própria entidade, até atualmente, provém do TP com a SEDS/CPEC, haja vista não dispor de nenhuma fonte de arrecadação própria ou mesmo parcerias celebradas com outros órgãos. Embora formalmente os diretores tenham autonomia em relação ao TP e à

SEDS, inclusive, desenvolvem projetos pontuais³⁵ não vinculados à Prevenção e a integralidade de suas remunerações também é mantida pelo TP.

Trata-se de uma situação em desacordo com os pressupostos conceituais do modelo, que num contexto de reforma gerencial do estado, tem como um de seus fundamentos diminuir o tamanho do Estado e maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados com políticas públicas (COUTINHO, ROMERO, MELO. 2009) e também em contradição com a própria legislação que prevê a destinação de recursos orçamentários “necessários” ao cumprimento do termo de parceria. (Lei Estadual 14.870/2003. Art. 18, grifos nossos). Como a OSCIP tem o TP como única fonte de arrecadação e manutenção da integralidade de sua estrutura, na prática, suas atividades extra parceria, ainda que pontuais e de menor repercussão, acabam se beneficiando da estrutura montada para subsidiar a Prevenção.

Essa primeira confusão entre TP e OSCIP já traz alguns riscos e desconfortos para a gestão da parceria. Como toda a estrutura do IELO, inclusive o corpo diretivo, se confunde com o próprio TP, a descontinuidade deste acarretaria num grande risco de descontinuidade da própria OSCIP. Para além disso, a descontinuidade do TP provocaria um impacto ainda maior que seria a descontinuidade da própria política. Para tanto, bastaria a não renovação do Termo Aditivo ou a suspensão dos repasses financeiros pactuados. Trata-se de riscos já alertados em importantes publicações teóricas que analisaram o modelo de parceria entre estado e terceiro setor.

Devido ao tamanho de algumas parcerias (alto número de beneficiários, atuação descentralizada em diversos locais, investimentos elevados, entre outros) e à inexistência de um fundo garantidor, muitas entidades não têm condições de garantir a execução do objeto com recursos próprios. Esse cenário é ainda mais crítico para aqueles casos em que a OSCIP é totalmente dependente dos recursos públicos, uma vez que ela não tem somente a consecução do objeto da parceria ameaçada, como também a sua própria sobrevivência”. (BERNARDO; MARTINS, 2012. p..9).

Como a integralidade das equipes técnicas e outras frentes estruturantes da Prevenção foi abrigada num único TP, sua dependência em relação ao mesmo é

³⁵ Projetos encontrados em <http://www.institutoelo.org.br/site/projetos>. Pesquisa realizada em 12.02.2016.

absoluta. Ademais, assim como a contratação de todo o corpo técnico da Prevenção, via TP, não provocou constrangimentos e modificações no arranjo da SEDS, da mesma forma, sua rescisão não traria maiores desdobramentos institucionais. Como não se tratam de servidores públicos concursados e efetivos, os custos para rompimento dos vínculos são baixos e os procedimentos simples, neste quesito, o argumento cabe tanto em relação às equipes técnicas contratadas via IELO, como para o próprio corpo de diretores, coordenadores e gerentes alojados na SEDS, cujo vínculo é recrutamento amplo de livre nomeação e exoneração.

Como se vê, a continuidade da Prevenção e do IELO estão vinculadas unicamente à estabilidade do orçamento destinado ao TP e à renovação contínua do instrumento jurídico. A partir do momento que a SEDS passou a conviver com cenários de contingenciamento orçamentário e financeiro, ambas as continuidades passaram a ficar ameaçadas conjuntamente.

Conforme demonstrado na seção anterior, a partir de 2010, o governo de Minas Gerais passa a conviver com cenários de contingenciamento orçamentário e financeiro, sendo que, no campo da segurança pública, as áreas mais afetadas foram justamente aquelas mais inovadoras e com menor institucionalidade, em especial, a Prevenção.

Tínhamos consciência do papel e relevância da Prevenção, tanto é que a intenção do Secretário era expandir, mas não havia alternativa, o recurso disponibilizado pela Fazenda não era suficiente para custear o almoço dos presos (Entrevistado 6).

Por outro lado, as áreas tradicionais (polícia militar e sistema prisional), como consequência da opção pela política de encarceramento e a intensificação das operações de repressão, adotada desde 2003 e acentuadas a partir de 2010, apresentavam despesas cada vez mais substantivas³⁶.

No decorrer de 2010 e 2011, os cortes orçamentários e financeiros que incidiram sobre a Prevenção ainda não alcançaram os repasses afetos ao TP. Como

³⁶ Algumas despesas ordinárias do sistema prisional saltaram de R\$79.285.010,61 em 2005, para R\$656.415.907,26 em 2014. Um aumento de aproximadamente 830%, levando em consideração somente as despesas afetas ao fornecimento de alimentação e o custeio dos agentes penitenciários (valores disponíveis em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-orgaos>. Consulta realizada em 23.01.2016)

o TP sustentava toda a equipe técnica responsável pelo atendimento do público alvo de todos os programas, a CPEC, inicialmente, direcionou os cortes exigidos pela SEDS/SEPLAG para seus projetos institucionais. Neste período, projetos relevantes do Fica Vivo! (olimpíadas, mostras culturais, exposições de grafite, Fica Vivo! na Cidade, jovens multiplicadores), CEAPA (projetos de execução penal temáticos de drogas, violência de gênero, crimes de trânsito e meio ambiente), PrEsp (oficinas temáticas de acompanhamento de condicionalidades) e Mediação de Conflitos (projetos temáticos de formação de mediadores comunitários), que eram executados diretamente pela SEDS, via pregão eletrônico, convênios e contratos com outras instituições parceiras, foram suspensos e/ou reduzidos.

São cortes que já afetavam a capacidade de atendimento, inovação e intervenção da Prevenção, limitando sua vocação para acessar justamente o público mais envolvido com trajetórias criminais que, muitas vezes, não participava das atividades ordinárias ofertadas, muito menos procurava espontaneamente pelos atendimentos. Portanto, eram cortes que já impactavam sobremaneira nos resultados. Todavia, além de evitar uma grande instabilidade no corpo técnico, que ocorreria com o início das demissões, buscava-se preservar o máximo possível um eixo estruturante para garantir a atuação dos programas, preservando uma quantidade mínima de equipes técnicas e oficinas do Fica Vivo!, especialmente pelo fato de que já se tratavam de equipes reduzidas em relação à extensão das áreas de abrangência e quantidade de atendimentos e ações metodológicas realizadas.

A título de exemplo, em bairros como o Ribeiro de Abreu, cuja população da área de abrangência é de aproximadamente 37.261 pessoas e onde a taxa de homicídios em 2014 foi de 81,84/100.000 habitantes, o Centro de Prevenção à Criminalidade contava com 6 técnicos sociais (Fica Vivo! e Mediação), 5 estagiários (Fica Vivo! e Mediação) e 1 gestor social (que ainda respondia paralelamente por outro CPC). Somente no ano de 2014, essa equipe realizou 1.027 atendimentos em mediação de conflitos e acompanhou 477 jovens em oficinas, além das demais atividades metodológicas dos programas; a Central de Alternativas Penais de Ipatinga, cuja equipe técnica é composta por 4 técnicos sociais e 3 estagiários (estes últimos desligados em novembro de 2014, devido à necessidade de contingenciamento de recursos), realizou, no decorrer de 2014, 776 novos atendimentos de pessoas em cumprimento de alternativas penais, além de suas

demais atividades metodológicas; a Central de Inclusão Social de Egressos de Uberlândia, cuja equipe técnica é composta por 4 técnicos sociais e 3 estagiários (estes últimos desligados em novembro de 2014, devido à necessidade de contingenciamento de recursos), acompanhou, no decorrer de 2014, 464 egressos inscritos e realizou 2.413 atendimentos, além de suas demais atividades metodológicas. (37º Relatório Gerencial e Relatório de Monitoramento das Áreas de Atuação dos Centros de Prevenção à Criminalidade, GEPAR e GIE, 2014).

São exemplos padrões que ilustram a intensidade das atividades de cada programa e revelam parte da dinâmica de atuação das equipes técnicas em distintas Unidades de Prevenção à Criminalidade. Reduzir essas equipes técnicas, no contexto de esforço já vivenciado, implicaria em colocar em risco as condições básicas para o desenvolvimento dos trabalhos, bem como a eficiência e efetividade das intervenções.

Cabe destacar que a SEPLAG, por meio de seu NCPO, também desenvolvia um papel importante de “blindagem” dos recursos comprometidos com o TP, haja vista responder institucionalmente pela gestão do modelo e, em virtude disso, empreendia esforços para evitar futuras judicializações de demandas das OSCIPs contra o Estado, motivadas pelo descumprimento de obrigações pactuadas. Tal fato comprometeria não somente a política pública, mas o próprio modelo de gestão via terceiro setor.

Até 2011, o respaldo institucional do NCPO/SEPLAG, para além do suporte nas questões legais afetas ao modelo, contribuiu para a manutenção da integralidade dos repasses pactuados, porém, com o agravamento da crise, a partir de 2012, o TP passa a sofrer, inicialmente, a redução em seus investimentos, pois no momento de renovação do TP já acontecia uma pactuação com valores financeiros menores que os necessários (levando a redução das ações e escopo de produtos) e, num segundo momento, descontinuidade em seus repasses financeiros, conforme ilustrado no quadro a seguir.

Tabela 9 - Termo de Parceria e Aditivos celebrados entre SEDS e o Instituto Elo e seus respectivos períodos de vigência, valores previstos e repassados.

REFERÊNCIA	PERÍODO	VALOR PREVISTO	VALOR REPASSADO
Termo de Parceria	Set.2005 a set.2006	R\$ 3.705.703,80	R\$ 3.705.703,80
I Termo Aditivo	out.2006 a jan.2007	R\$ 2.728.933,38	R\$ 2.728.933,38
II Termo Aditivo	fev.2007 a jan.2008	R\$ 8.028.206,15	R\$ 8.028.206,15

III Termo Aditivo	fev.2008 a jan.2009	R\$ 9.389.816,76	R\$ 9.389.816,76
IV Termo Aditivo	fev.2009 a dez.2009	R\$ 11.652.140,80	R\$ 11.652.140,80
V Termo Aditivo	jan.2010 a abr.2010	R\$ 4.142.284,63	R\$ 4.142.284,63
VI Termo Aditivo	mai.2010 a jun.2011	R\$ 18.391.327,32	R\$ 18.391.327,32
VII Termo Aditivo	jul.2011 a jun.2012	R\$ 16.412.871,10	R\$ 16.412.871,10
VIII Termo Aditivo	jul.2012 a jun.2013	R\$ 26.273.581,76	R\$ 25.866.490,97
IX Termo Aditivo	jul.2013 a set.2013	R\$ 7.348.286,51	R\$ 3.431.704,46
X Termo Aditivo	out.2013 a jun.2014	R\$ 20.182.876,66	R\$ 15.267.776,36
XI Termo Aditivo	jul.2014 a mar.2015	R\$ 18.849.455,45	R\$ 12.914.918,86
TOTAL	102 meses	R\$ 147.105.484,32	R\$ 131.932.174,59

Elaboração própria. Fonte: <http://www.seds.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/parcerias>

Como as despesas afetas ao TP são preponderantemente vinculadas ao pagamento de pessoal³⁷, aproximadamente 73%, e a contratação de serviços de oficinas do Fica Vivo!, aproximadamente 25%, necessariamente, a redução no valor dos repasses afetaria a manutenção das equipes e das oficinas e, portanto, a capacidade de atendimento dos programas. Ou seja, afetaria diretamente a área finalística da Prevenção.

Além da renovação dos aditivos com valores aquém do necessário, com a intensificação dos cortes efetivados entre o período de julho de 2012, a dezembro de 2014, onde de um total previsto de R\$72.654.200,38 foram repassados R\$57.480.890,65, representando uma redução de R\$15.173.309,73 (21%) no montante total dos repasses pactuados, de forma gradativa, foi implementada uma redução na estrutura administrativa e nos serviços prestados pelo IELO (prêmio produtividade para os funcionários, capacitações das equipes técnicas e visitas de supervisão ao interior, ações de comunicação, materiais gráficos, clima organizacional, projetos e despesas internas).

No ano de 2014, parte do provisionamento do passivo trabalhista de todos os funcionários foi comprometido temporariamente com o pagamento de salários e despesas ordinárias que gerariam multas e juros. Conforme previsão legal (art. 45, §8º. Decreto 46.020/2012), é vedado o pagamento de despesas com juros, multas e custas de protesto de título, por atraso de pagamento, com recursos repassados pelo

³⁷ Os valores financeiros estão disponibilizados na Tabela de previsão sintética de receitas e gastos mensais em regime de competência que integra o Termo de Parceria e respectivos Aditivos. Disponível em: <http://www.seds.mg.gov.br/component/gmg/page/2459-instituto-elo>.

Órgão Estatal parceiro à OSCIP e com receitas arrecadas pela OSCIP, previstas no TP.

Neste ponto, cabe ainda destacar mais um fator agravante. A manutenção do TP, ainda que sem expansão de novas Unidades de Prevenção à Criminalidade e aumento do corpo técnico, necessariamente, demanda o incremento anual de repasses financeiros, uma vez que todos os seus funcionários estão submetidos a CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas, fazendo, portanto, jus a incidência anual de reajustes salariais (Convenção Coletiva). Ou seja, a mera estabilização dos valores repassados anualmente para o IELO já resultaria em prejuízos para a execução do TP.

Diante de um cenário governamental agravado pela incidência de cortes orçamentários e financeiros, a correspondência institucional entre TP, OSCIP e Prevenção, aliada à baixa institucionalidade desta última, favoreceu para que todos fossem intensamente afetados, abalando substancialmente a parceria com a OSCIP e colocando em risco, não somente a capacidade de atendimento dos programas, mas a própria estabilidade e sobrevivência da Prevenção. A partir desse momento, a relação entre os dirigentes do IELO e os gestores da CPEC passou a se tencionar. Embora ambos estivessem ameaçados e afetados por problemas concretos e legítimos, o entendimento acerca das prioridades e decisões a serem tomadas era distinto. Entrevista realizada por Marques revela alguns elementos sobre a gravidade do cenário.

Considerando essa a situação e que era ano eleitoral, que acabar com a política de prevenção, com o Fica Vivo!, que era uma marca forte do governo, aí apareceu dinheiro pra poder quitar as questões trabalhistas. Mas foi a primeira vez na história que houve fechamento de CPCs. [...] A situação financeira estava uma bomba relógio. Vai chegar uma hora que a gente não vai ter jeito de pagar um funcionário a ser demitido e eu vou ter que ser responsável por, sei lá, 500 trabalhadores que não teriam seus direitos preservados. Então continuar dessa forma, eu ia sacanear essas pessoas, vai ser todo mundo demitido sem receber um centavo. E eu não achava isso certo. No final deu tudo certo, mas o risco era muito alto e eu não estava a fim de ter essa responsabilidade. (MARQUES, 2015, p. 135)

Enquanto os esforços da CPEC estavam centrados na sustentação da política, visando preservar o máximo possível as equipes na ponta, garantindo a capacidade

de atendimento, além da manutenção do quadro de supervisores metodológicos e gestores sociais fundamentais para subsidiar as metodologias e as articulações locais, a preocupação primordial da direção do IELO tendia para a sustentação da OSCIP, visando preservar sua capacidade gerencial necessária para o controle financeiro e de recursos humanos. Em especial, os diretores do IELO temiam pelos riscos de ações trabalhistas que recairiam inicialmente sobre seus patrimônios pessoais, caso não houvesse recurso suficiente para as rescisões trabalhistas, num possível cenário de rompimento da parceria e insuficiência de passivo trabalhista.

Cabe destacar aqui o art. 34º do Decreto nº 46.020/2012 que define as obrigações da OSCIP relativas ao TP, entre elas, a responsabilização integral pela contratação e pagamento do pessoal que vier a ser necessário e se encontrar em efetivo exercício nas atividades inerentes à execução do TP, inclusive pelos encargos sociais e obrigações trabalhistas decorrentes, bem como ônus tributários ou extraordinários que incidam sobre o instrumento. Logo adiante, os parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo afirmam ainda que os empregados contratados pela OSCIP não possuem vínculo empregatício com o Poder Público estadual, não havendo qualquer responsabilidade do Estado relativa às obrigações trabalhistas assumidas pela OSCIP e, ainda, que ele não responde, de forma subsidiária ou solidária, pelo não cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias assumidas pela OSCIP.

De um lado, no âmbito da SEDS, a CPEC precisava pugnar pelos repasses financeiros, sensibilizar os dirigentes máximos, 'que já não eram os mesmos responsáveis pela celebração da parceria', acerca das peculiaridades do modelo de gestão via OSCIP, e ainda superar as resistências internas da área meio da SEDS. Resistências em relação ao desconhecimento técnico acerca da Prevenção como também aquelas direcionadas ao TP, já alertadas em estudos que tiveram como objeto de análise as parcerias do estado com o terceiro setor.

Isso porque a experiência mostra que ainda há muita resistência por parte de gestores públicos tanto da área meio dos órgãos (assessorias jurídicas, financeiras, contábeis, auditoria) quanto das áreas finalísticas (responsáveis pela política pública objeto da parceria), que manifestam clara preferência por modelos tradicionais, como o convênio e a licitação. Essa barreira cultural pode gerar uma postura de desinteresse ou mesmo de oposição declarada, criando entraves operacionais, comprometendo a estabilidade dos meios e até mesmo levando à adoção de entendimentos restritivos quando da avaliação

dos resultados e prestação de contas, que acaba sendo feita à luz de pressupostos burocráticos e não condizentes com o foco em resultados. (BERNARDO; MARTINS, 2012. p.17).

No caso do TP em análise, questões como o valor da remuneração paga aos diretores e a determinados cargos do IELO, superiores a cargos correlatos no Estado, assim como o pagamento de despesas afetas à área meio da OSCIP, como aluguel, água, luz, materiais de limpeza, entre outras, subsidiadas integralmente pelo TP, geravam constrangimentos e questionamentos internos. (Despesas previstas no plano de trabalho estão disponíveis no Relatório Gerencial Financeiro apresentado à SEDS/CPEC trimestralmente pelo IELO). Nesse cenário, a OSCIP passa a ser visualizada pela SEDS como um ônus financeiro extra para o Estado, uma vez que na percepção de seus dirigentes máximos as despesas relacionadas a estas atividades deveriam estar dissociadas do TP. Aliás, cabe salientar se tratar de entendimento que vai de encontro aos pressupostos teóricos do modelo.

Os recursos públicos deveriam ser canalizados prioritariamente para as despesas finalísticas, com as oficinas, com os atendimentos e projetos desenvolvidos para acessar o público. É necessário o esforço da OSCIP para reduzir e sustentar suas despesas internas. A própria SEDS estava passando por cortes severos em todos os seus setores. Estávamos sofrendo cortes em todos os setores internos, como a OSCIP ficaria imune? (Entrevistado 6).

De outro lado, no âmbito da OSCIP, a CPEC precisava mediar os tensionamentos advindos dos cortes e da descontinuidade dos repasses, que ora eram realizados de forma parcelada, ora com atrasos, comprometendo sobremaneira o pagamento de despesas pactuadas e a execução do plano de trabalho. Tanto é que a própria Comissão de Avaliação³⁸ chegou a manifestar expressamente “a preocupação com a prática de atrasos de recursos repassados à OSCIP e ressaltar a necessidade de repasse do valor restante, referente à 1ª parcela do X Termo Aditivo, com a brevidade possível, para não afetar a continuidade e exequibilidade da Política de Prevenção Social à Criminalidade, por meio da parceria”.

³⁸ 33º Relatório da Comissão de Avaliação - RCA, referente à avaliação do período de outubro a dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.seds.mg.gov.br/component/gmg/page/2459-instituto-elo>

Progressivamente, os cortes afetaram tanto o setor administrativo do IELO, como a área finalística, com a redução das equipes técnicas, desligamento de todos os estagiários dos programas CEAPA e PrEsp, redução do quadro de supervisores metodológicos, culminando com o fechamento de 2 Centros de Prevenção à Criminalidade, após o período eleitoral, em novembro de 2014, nos municípios de Sabará (bairro de Nossa Senhora de Fátima) e Uberaba (bairro do Abadia), onde funcionavam os programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos.

Com a redução dos repasses financeiros da SEDS, a capacidade gerencial da OSCIP, que era a principal vantagem deste TP, mas integralmente dependente do aporte financeiro do Estado, foi se deteriorando. Paralelamente à redução da área meio da OSCIP, que representava a redução de sua capacidade gerencial, fragilizou-se a disposição de seus diretores em buscar soluções, de forma mais consensual, para os problemas e demandas cotidianas inerentes à gestão das equipes técnicas e execução dos diversos projetos metodológicos.

As inúmeras demandas de controle interno que foram assimiladas pelo modelo de gestão via TP sempre se apresentaram como desafios para a plena operacionalização das metodologias dos programas. Todavia, ainda que com alguns tensionamentos, os desafios sempre foram passíveis de serem contornados por meio da busca de consensos entre as direções do IELO e a CPEC, de modo a equilibrar as determinações legais com as necessidades metodológicas. Contudo, o processo de cortes financeiros tornou explícita a divergência de interesses e atingiu diretamente esse equilíbrio. A partir desse momento, as diretorias do IELO intensificaram sua postura gerencial, focada no controle dos meios e não no alcance dos objetivos da Prevenção.

Entrevistas realizadas por Marques revelaram uma grande preocupação entre diretores da CPEC e funcionários da área finalística do IELO, em relação aos desdobramentos das práticas de controle exercidas pelos diretores da OSCIP em detrimento de peculiaridades e necessidades metodológicas.

A gente possui programas que atuam em territórios com características diferentes e isso demanda das equipes um jogo de cintura, uma criatividade enorme para que o trabalho seja desenvolvido, cada lugar vai ter uma exigência diferente. Então em alguns lugares eu só consigo fazer um projeto temático que tenha uma boa adesão e participação da comunidade se ele for à noite, domingo

à tarde, sempre esses arranjos que a gente precisa fazer eles são difíceis, as equipes reclamam muito disso. (MARQUES, 2015, p.113).

Os técnicos falam muito de um processo desumanizado, de, por exemplo, precisar ligar e pedir uma informação e isso não ser bacana, os oficineiros falam isso. Então aqueles técnicos que tenham mais o perfil de ficar dentro do CPC, de bater o ponto certinho, de funcionar mais administrativamente talvez eles não sintam tanto. Mas os que querem pensar um projeto à noite, que vai precisar dialogar com IELO pra conseguir isso, aí eles conseguem perceber [...] Ou você se adapta e ri dessa lógica de controle ou ela pode ser muito opressora e muito pesada para algumas pessoas (MARQUES. 2015, p.131).

Na hora que eu estiver no fim da jornada de seis ou oito horas, eu posso ser surpreendido com uma situação de ameaça batendo na porta e eu não vou virar para a pessoa e falar que já cumpri às seis horas, que já bati meu ponto e que eu vou embora. Que tem uma mulher ameaçada pelo companheiro e a gente precisa articular a saída do território, que tem um usuário do PrEsp que chega falando que saiu da prisão ontem e não tem pra onde ir, aí eu vou ter que articular um abrigo, um albergue (MARQUES, 2015, p. 113).

Prejudicou bastante o funcionamento do Programa Fica Vivo!, porque foi uma lógica que endureceu o funcionamento do trabalho e nesse sentido retirou ou reduziu muito a margem de flexibilidade e de subversão, que sempre foram a marca do programa. [...] Então eu acho que o IELO burocratizou a política, a atuação dos técnicos e nesse sentido burocratizou o trabalho da política (MARQUES, 2015, p 114).

A total dependência financeira do IELO em relação ao TP, bem como o perfil gerencial, que num primeiro momento foi conveniente para o processo de expansão da Prevenção, tornaram-se fatores limitadores da parceria.

Se para a implantação inicial das Unidades de Prevenção à Criminalidade e contratação das equipes técnicas o perfil e a atuação exclusivamente gerencial do IELO era mais conveniente e desejável, num momento de crise financeira e risco de descontinuidade, um perfil de maior interlocução e mobilização junto à sociedade civil e movimentos sociais, bem como maior capacidade de vocalização política seria mais interessante.

Todavia, a missão do IELO já estava focada em se tornar uma referência na gestão de projetos, independente do objeto da política pública envolvida. Na prática, essa característica afastou o parceiro de sua responsabilidade frente à política e o tornou “indisposto” para empreender esforços para além das ações estritamente pactuadas no TP, bem como menos sensível para os objetivos centrais da Prevenção.

Alguns esforços, listados abaixo, foram tentados por parte da CPEC no sentido de mitigar o papel estritamente gerencial do IELO, ampliar sua esfera de contribuição para o desenvolvimento da Prevenção e fomentar um perfil de interlocução, porém todos frustrados.

Em 2012, provocada pela CPEC para contribuir de forma mais substantiva para as pautas da Prevenção, o IELO apresentou um novo formato para seu corpo diretivo que passou a contar com 4 Diretorias, a saber: Diretoria-Presidência, Diretoria Institucional, Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento Técnico e Diretoria de Recursos Humanos, de acordo com a atual estrutura orgânica da OSCIP. O novo arranjo não representou ônus financeiro adicional para SEDS, haja vista ter sido realizado um remanejamento interno de cargos e salários afetos a área meio da OSCIP, foi aprovado e autorizado pela CPEC, inclusive como um sinal de aposta na parceria.

De forma alinhada com a CPEC, o cargo dos supervisores metodológicos, que são atores estratégicos para o acompanhamento e desenvolvimento das metodologias dos programas, foram alojados na recém-criada Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento Técnico, no intuito de que esta diretoria, a partir das leituras e análises dos relatórios e dados produzidos no âmbito das Unidades de Prevenção à Criminalidade, também pudesse contribuir com orientações técnicas e aprimoramento da atuação destes profissionais, inclusive recomendando e empreendendo os necessários ajustes metodológicos. Ademais, esperava-se que a aproximação entre as diretorias do IELO e a supervisão metodológica, que desde seu surgimento sempre foi orientada exclusivamente pelas diretorias da CPEC, permitiria a OSCIP uma maior apropriação de determinadas discussões e demandas mais substantivas da Prevenção, relacionadas às dinâmicas criminais e à execução das metodologias.

Todavia, essa aproximação não ultrapassou a esfera formal, não houve a aproximação necessária para a construção de uma interlocução saudável entre a direção do IELO e o grupo de supervisores, pelo contrário, a relação que era distante, tornou-se tensa. Na prática, a relação não ultrapassou a demanda mensal de preenchimento de relatórios como estratégia de controle de agenda de trabalho e para o acesso às informações necessárias para subsidiar a elaboração do relatório gerencial de resultados trimestral.

Difícilmente uma pessoa que não tem com o que contribuir no seu trabalho ela vai conseguir direcioná-lo. Então o diretor que entrou ficou muito no lugar de quem vai cobrar relatório, meta, números, dados. Então o diálogo deles com supervisor era só nesse sentido. Então os supervisores metodológicos têm perfeita clareza de que o modelo desenhado não é um modelo que corresponde à realidade, porque essa realidade de ter um diretor dentro do IELO que direcione o trabalho não é possível” [...] Então, quando a gente devolve isso para o IELO, que a gente espera mais, que a gente quer mais, quer uma instituição mais autônoma, aí eles começam a marcar mais o território, só que marcam o território não de uma forma muito inteligente. Marcam pela força, pelo domínio, quem manda somos nós e dá advertência no supervisor, sabe assim um controle muito excessivo? (MARQUES, 2015, p. 119 e 120).

Ainda em 2012, outro grande passo foi dado na direção de ampliar as contribuições da OSCIP no campo da Prevenção, qual seja, o deslocamento da gestão das oficinas do programa Fica Vivo!, até então executadas via FUNDEP, para o IELO.

Em termos financeiros, foi uma mudança vantajosa para a SEDS/CPEC haja vista que no vínculo anterior havia a incidência de taxas administrativas cobradas pela FUNDEP (por volta de 8%) e também pelas associações intermediadoras (por volta de 3%) sobre o custo total dos recursos financeiros destinados para as oficinas, aproximadamente 10 milhões de reais anuais. Os custos com a estruturação de um departamento de oficinas na estrutura do IELO não superaram os valores despendidos com as taxas administrativas.

Contudo, a expectativa era de que a gestão das oficinas via IELO representasse outras vantagens: maior aproximação e melhor interlocução da Prevenção com osicineiros, haja vista a redução de intermediadores que viabilizavam a contratação (FUNDEP e associações); a melhoria do vínculo contratual (ao invés de recebimento de bolsas via RPA – recibo de pagamento autônomo, osicineiros tornaram-se MEI – microempreendedores individuais), uma melhor integração entreicineiros e equipes técnicas, que estariam vinculados a uma mesma entidade, e, principalmente, uma melhor organização e pró atividade para o atendimento das demandas, individuais e coletivas, dosicineiros que apresentavam queixas em relação ao vínculo anterior.

Para tanto, todo um departamento de gestão de oficinas foi estruturado na sede administrativa do IELO com a contratação de assessor de gestão de oficinas, analista de monitoramento, analista financeiro e agentes de campo. A diretoria do programa Fica Vivo! recuou de sua gerência de oficinas, no âmbito da SEDS, a fim de legitimar a nova função do IELO e passou a apoiar tecnicamente o recém criado departamento.

Todavia, as expectativas somente foram efetivadas no que tange à gestão formal dos contratos junto aosicineiros. No tocante às propostas de ampliar e alinhar a interlocução do grupo de oficinairos com a Prevenção e qualificar as respostas às demandas apresentadas, a atuação do IELO se mostrou prejudicial, em razão de ter empreendido uma lógica de fiscalização e controle sobre o funcionamento das oficinas, via agentes de campo. A atuação dos agentes de campo visava fiscalizar exclusivamente aspectos contratuais como adequação do local, qualidade do lanche, pontualidade das oficinas, presença dos jovens, de modo a sobrepor uma lógica de controle prejudicial á interlocução das equipes técnicas com os oficinairos e com os próprios jovens atendidos, cuja lógica era de aproximação, escuta e apoio técnico. Ao invés de apoiados, os oficinairos passaram a se sentir fiscalizados. Como a metodologia do programa estava sendo prejudicada, foi necessária a intervenção da CPEC e sucessivas revisões do papel dos agentes de campo. Nesse sentido, tanto a quantidade como as atribuições dos profissionais de referência exclusiva para essa função foram reduzidos, de modo a permanecer o acompanhamento das oficinas somente sobre a competência das equipes técnicas.

A aproximação do grupo de oficinairos poderia ser uma grande janela de oportunidades para o IELO criar laços comunitários e fortalecer sua identidade junto às lideranças comunitárias e movimentos sociais, dos quais muitos oficinairos fazem parte. Todavia, o perfil gerencial da OSCIP não conseguiu perceber, ou não teve interesse em avançar nessa direção.

Outra tentativa diz respeito à pactuação de indicador para captação de recursos, prática existente em outros TP. A capacidade de mobilização e captação de recursos pelo IELO seria uma estratégia importante, tanto para viabilizar a execução de projetos institucionais que se encontravam suspensos, como para fortalecer a imagem da OSCIP perante a área meio da SEDS, amenizando alguns tensionamentos. Nesse sentido, foi inserida no plano de trabalho do IX e X Termos Aditivos uma nova área temática: ações de apoio subsidiário à execução da política

de prevenção à criminalidade. O indicador pactuado foi: número de ações objetivando a captação de recursos para apoio subsidiário e pontual à execução de ações diretas de prevenção à criminalidade desenvolvidas pelos programas.

As ações passíveis de serem contabilizadas para fins do indicador, descritas no plano de trabalho, foram: aprovação de projetos em lei de incentivo, o estabelecimento de convênio e parcerias que tornem possível a economia de recursos repassados pelo TP, encaminhamento de projetos para potenciais financiadores, a captação de recursos diretos e captação de doações materiais (bens e serviços).

Em resposta ao indicador pactuado, o IELO apresentou os seguintes resultados: acordo para sessão de sala para capacitações internas, total R\$3.500,00 (32º Relatório da Comissão de Avaliação - RCA), serviço de catalogação bibliográfica do livro institucional do PrEsp, valor não informado (33º RCA), encaminhamento de projeto à Secretaria da Receita Federal do Brasil, com o objetivo de captação de doações materiais, tais como computadores, impressoras e notebooks, doação não efetivada (34º RCA), serviço de catalogação bibliográfica do livro institucional da CEAPA, no valor de R\$500,00 (35º RCA).

No interior do 34º RCA, a Comissão de Avaliação se manifesta pela revisão ou substituição do indicador, entendendo que o mesmo não cumpria seus objetivos. Embora formalmente a OSCIP tenha cumprido as metas pactuadas, substancialmente, os esforços empreendidos e os resultados alcançados eram insatisfatórios. Não houve movimento da OSCIP na tentativa de buscar meios para o financiamento de projetos institucionais, seja concorrendo a editais abertos pelo governo federal e/ou agências internacionais direcionados para o atendimento a públicos correlatos à Prevenção, ou mesmo para subsidiar outras ações e projetos mais substantivos. A cessão de sala para capacitações e eventos já era uma ação corriqueiramente empreendida pela própria CPEC e a catalogação bibliográfica dos livros institucionais somente foi possível em virtude dos esforços das diretorias da CPEC na produção dos mesmos, visando atualizar a sistematização metodológica e ampliar a visibilidade para os respectivos programas.

Ou seja, as tentativas e expectativas da CPEC de contar com um parceiro mais alinhado e empenhado para a superação dos desafios e demandas da Prevenção foram seguidamente frustradas. Em sintonia com advertências levantadas pela

doutrina, a parceria entre CPEC e IELO assumiu o perfil de uma mera prestação de serviços, como qualquer outra empreendida pelo Estado.

Para o Órgão Estatal Parceiro, existe a expectativa de contar com a colaboração de um parceiro mais ágil, eficiente e flexível, capaz de desenvolver soluções criativas e sustentáveis para uma execução mais efetiva da política pública. Caso o parceiro privado se torne um mero recebedor de recursos e executor de ações, que não demonstre as virtudes esperadas e não apresente qualquer contribuição no sentido de promover a sustentabilidade das políticas, ele se torna um prestador de serviços como qualquer outro e perde suas vantagens esperadas (COUTINHO; BERNARDO; SILVA, 2008).

Como consequência da grande especialização do IELO em processos de gestão, verificou-se seu total distanciamento das discussões sobre segurança pública e prevenção social à criminalidade, que na conjuntura atual se tornou um grande problema. Pelos achados de Marques (2015, p.118), “o núcleo duro da OSCIP, responsável pela sua administração, continua com um envolvimento muito baixo nos desafios e nas discussões relevantes para aqueles que atuam na ponta da política. A CPEC precisava defender, de forma isolada, as pautas afetas à prevenção social à criminalidade no âmbito da SEDS, sem contar com um parceiro para amplificar e buscar um maior respaldo social sobre as mesmas.”

Assim, o TP que num primeiro momento parecia ser a solução mais adequada para a gestão da Prevenção, condizente com seu caráter de inovação, num cenário de crise financeira, diante da ausência de um dirigente máximo que colocasse a prevenção “embaixo das asas”, se tornou um enorme problema, pois catalisou a baixa institucionalidade da Prevenção, deixando-a extremamente vulnerável ao sucateamento e à sua paralisação.

O TP em tela nunca proporcionou à Prevenção a vantagem da expertise advinda da OSCIP parceira no que tange ao conhecimento do seu objeto e, neste momento, tendo em vista todos os fatos abordados, também já não responde nos campos da eficiência e flexibilidade. Pelo contrário, o endurecimento gerencial do IELO, pautado pela lógica do controle, coloca em risco a plena execução das metodologias dos programas, deixando de atender, desde modo, as necessidades de execução da política pública. Portanto, nenhum dos benefícios anunciados por COUTINHO et al. são verificados na atual parceria entre SEDS/CPEC e IELO.

Responder com propriedade às exigências formais e gerenciais inerentes ao instrumento jurídico e à gestão de recursos públicos não pode ser a principal e única característica de uma OSCIP parceria do poder público. No caso da política de Prevenção, cuja baixa institucionalidade é notória e a coalização de forças contrárias é muito superior, faz-se fundamental a presença de uma OSCIP com características peculiares ao terceiro setor, com um perfil de militância e atuação política mais consistente em relação às pautas ligadas à prevenção social à criminalidade, com maior representatividade junto à sociedade civil e movimentos sociais, de modo a contribuir para a ampliação de uma base social e política de apoio à Prevenção, amplificando a vocalização de suas crenças e ideais.

A área da segurança pública ainda é refém de fortes resistências corporativas, institucionais e paradigmáticas contrárias ao acolhimento e desenvolvimento da Prevenção. O arranjo institucional da SEDS tornou-se ainda mais inóspito para acolher de forma substantiva a Prevenção como um de seus eixos estruturantes. Dificilmente a aceitação e o reconhecimento da Prevenção, enquanto pauta prioritária para a agenda de segurança pública, partirá de algum reposicionamento e/ou ruptura interna pelos atores que dominam as agendas da segurança pública, principalmente, enquanto a própria sociedade legitimar as estratégias tradicionais de segurança pública.

A luta pela institucionalidade da Prevenção enquanto política pública não pode se limitar ao âmbito dos arranjos governamentais, pelo contrário, deve ampliar sua esfera de atuação para a disputa e o debate no campo das ideias e da inserção na agenda pública de novas crenças e perspectivas para a política de segurança pública, confrontando e desnudando a ineficiência e altos custos sociais e econômicos do modelo hegemônico. Um alinhamento mais estratégico da Prevenção dentro da SEDS será favorecido, sem a dependência exclusiva de determinado dirigente, quando a mesma tiver maior legitimidade e respaldo social, capaz de exercer pressão política externa para seu fortalecimento institucional, ainda que de forma incremental.

Certamente, um parceiro com legitimidade política e forte sustentação e capilaridade social teria maiores chances de contribuir para o fortalecimento institucional da Prevenção diante da opinião pública, do governo e, conseqüentemente, no âmbito da SEDS, contribuindo positivamente para seu empoderamento interno.

Uma vez que o “núcleo duro” do IELO, responsável pela sua administração e representação institucional, se posiciona pelo não envolvimento nos desafios e nas discussões relevantes para aqueles que atuam no objeto da política, a OSCIP abre mão de atuar no aprofundamento da crença de que o enfrentamento às violências e criminalidade demanda políticas e ações para além das atividades estritamente policiais. Diferentemente de outras ONGs e OSCIPs que atuam na inserção e defesa de bandeiras políticas na agenda pública, ao se limitar ao campo gerencial, nos termos teóricos da RCD (Referencial de Coalizões de Defesa) o IELO não pode sequer ser considerado como um grupo de interesse promotor das crenças em torno da Prevenção. Ou seja, não contribui para aumentar a coalizão de defesa em torno da agenda da Prevenção.

Portanto, diante da atual conjuntura de crise financeira, intensificação dos constrangimentos institucionais e enfraquecimento interno da Prevenção, a decisão adotada em 2005, relativa à celebração de um único TP com uma OSCIP notadamente gerencial e dependente financeiramente do estado para sua própria sobrevivência, precisa ser revista. O processo de afirmação política e institucional da Prevenção, uma vez sendo realizada a opção pela implementação e gestão via Termo de Parceria com o terceiro setor, requer parcerias capazes de agregar, para além da sustentação técnica e gerencial, também o apoio social e político visando ampliar a vocalização das crenças e ideais voltados para as transformações necessárias no campo da segurança pública.

4.3.2 A interlocução com o Poder Público Municipal

Ademais, seu perfil inovador em relação às agências e práticas tradicionais de provimento de segurança pública, aliada à sua aproximação das políticas sociais, ainda lançava desconfiança e indefinição em relação ao seu futuro, se deveria permanecer enquanto política estatal, tendo em vista a supremacia das coalizões contrárias à sua atuação na área da segurança, ou se o *locus* mais assertivo para sua consolidação seria a esfera municipal, mais familiarizada com o campo da prevenção.

Ambas as temáticas (gestão via terceiro setor e a interlocução com o Poder Público Municipal) se apresentam de forma substantiva no processo de

implementação da Prevenção fazendo-se necessário, portanto, analisar o modo pelo qual a Prevenção se desenvolveu tanto em relação ao modelo de gestão que lhe foi imposto, como no tocante às suas estratégias de interlocução e aproximação com os Municípios parceiros.

Conforme apontado no Capítulo 1, a introdução do paradigma da Segurança Cidadã no campo da segurança pública apontou para a necessidade de abertura de uma agenda historicamente centralizada na atuação das agências policiais em favor da participação de novos atores. Diante desse novo paradigma, a participação das políticas municipais vem adquirindo importância crescente em diversas experiências, haja vista que o olhar sobre o fenômeno criminal amplia o foco de entendimento sobre o mesmo, passando a considerar novas linguagens e significados para sua interpretação, tais como os conceitos de fatores de risco, fatores de proteção, vulnerabilidades sociais, entre outros. Portanto, bem diferentes e estranhos às tradicionais narrativas utilizadas no campo da segurança pública, tradicionalmente habituada à lógica maniqueísta do bandido e do cidadão de bem, devendo o primeiro ser combatido e o segundo protegido.

Como as políticas municipais já estão mais habituadas e familiarizadas aos conceitos e às perspectivas de intervenção propostas pelas políticas de prevenção que são orientadas pela Segurança Cidadã e, por outro lado, como os arranjos estatais se apresentam resistentes e já dominados pelas agências policiais, é possível compreender a razão pela qual quase todas as experiências de prevenção à criminalidade foram direcionadas e/ou delegadas para a competência dos Municípios.

No Brasil, o tema das políticas municipais de segurança pública vem ganhando força na agenda política, como vimos, algumas vezes impulsionado por programas de âmbito federal (PRONASCI), outras por organizações internacionais (agências da Organização das Nações Unidas, agências de cooperação internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outras), regra geral, enfatizando a importância da inserção dos municípios na promoção de políticas de prevenção do crime e da violência.

Mesquita destaca dois fatores em particular que tornariam o Município o ente mais apropriado para o desenvolvimento de determinadas ações no campo da segurança pública, portanto, favoráveis à sua descentralização, quais sejam:

Primeiro, a constatação de que o problema do crescimento do crime e da violência tem uma dimensão urbana, atinge áreas determinadas e grupos específicos como se fossem epidemias, e, particularmente quando tratados localmente, a partir de uma análise dos fatores de risco e de proteção presentes nas áreas e grupos de maior incidência, podem ser compreendidos e prevenidos (Pinheiro et al. 1998). Segundo, a presença de organizações e serviços municipais nas cidades e bairros e sua proximidade em relação às comunidades e associações locais” (NETO, 2006, p.7)

No mesmo caminho, Soares (2005; apud NETO, 2006. p. 7) entende pela primazia da participação do Município, em especial, por facilitar “o desenvolvimento de políticas mais adequadas à realidade local, sensíveis às expectativas da população; o estabelecimento de parcerias entre agências governamentais e entre estas e organizações da sociedade; a operação de instrumentos democráticos de controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Como temos retratado, de forma inovadora, a experiência de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais buscou se aproximar de todos os elementos apontados pelos especialistas, todavia, sendo implementada por uma gestão estadual.

A partir das entrevistas que foram realizadas ficou claro que não havia um consenso em nível estratégico acerca de qual seria o melhor caminho a ser tomado pela Prevenção, visando sua capilaridade em um número maior de municípios. Duas possibilidades distintas foram levantadas pelos gestores, a primeira consistindo na permanência da Prevenção dentro do arcabouço institucional da SEDS, buscando qualificar a participação e a interlocução com os Municípios, bem como continuando a gestão via parceira com o terceiro setor.

Eu sempre fui contra isso! Nunca concordei com isso! Sempre defendi que a Secretaria tinha que fazer convênios com os Municípios, mas a Política, os projetos, tinham que estar nas mãos da Prevenção Social. Não me agradava a ideia de delegar aos Municípios, equipes técnicas, etc e a Secretaria fosse apenas acompanhar a execução. Achava que isso iria destruir os projetos com o tempo. Tanto que houve um embate interno, com a chegada do novo Secretário, a municipalização ganhou força (Entrevistado 7).

De outro lado, uma ideia que gradativamente foi ganhando força apontava para a necessidade de descentralização visando uma gestão direta pelo Poder Público

Municipal, com acompanhamento em nível estratégico e tático pela Secretaria, em especial, visando a implementação dos programas FICA VIVO! e Mediação de Conflitos.

Não existe nenhuma política de prevenção bem-sucedida que não seja com a participação direta e com o protagonismo do Município. Política de prevenção tem, necessariamente, que envolver o Município. O próximo passo seria Municipalizar. O Termo de Parceria teria um fim. Era uma medida provisória (Entrevistado 5).

Importante destacar que, nesse primeiro momento, a razão principal que justificava a descentralização estava fundamentada numa leitura acerca da imprescindibilidade do Município, tendo em vista ser o mesmo vocacionado e já competente pela execução das principais políticas sociais instaladas nos territórios.

Com a saída do Secretário Adjunto que representava o principal ponto de suporte institucional da Prevenção e diante de uma maior dificuldade interna da política estabelecer uma interlocução qualificada com os gestores estratégicos da SEDS, não conseguindo, portanto, escoar de forma satisfatória suas demandas, bem como prospectar um cenário institucional favorável para o seu desenvolvimento, a opção pela descentralização entrou no planejamento institucional da CPEC, sendo, desta forma, protagonizada pela própria equipe da Prevenção, entendendo essa via como uma estratégia de sobrevivência e transferência de tecnologia.

Nós estávamos praticamente isolados dentro da Secretaria, não eramos convocados para as pautas mais relevantes, praticamente todos os movimentos em busca de interlocução partiam da Prevenção, com algumas exceções para o FICA VIVO!, enquanto estratégia de marketing. Os demais programas, não tenho dúvida que somente tomaram corpo por uma insistência da própria Prevenção. Não vislumbrávamos um cenário favorável para a continuidade da política. A descentralização, com a transferência de saber, seria um caminho (Entrevistado 2).

Já nesse segundo momento, em meados de 2008, quando tanto a Prevenção como a SEDS estavam sob a coordenação de novos gestores, as razões primordiais que justificavam o processo de descentralização se referiam preponderantemente aos constrangimentos institucionais e a baixa institucionalidade da política dentro da SEDS. Transferir a tecnologia e o saber acumulado pela Prevenção seria uma

estratégia de fortalecimento político e ampliação da vocalização das pautas da Prevenção que não encontrava dentro da SEDS o ambiente propício para seu desenvolvimento

Todavia, embora o dirigente máximo tenha se posicionado como favorável ao processo de descentralização, não houve uma mobilização política em nível estratégico, nem da SEDS, nem do Governo Estadual, a fim de liderar e conduzir esse processo. Consequentemente, a tentativa de implementar o processo de descentralização para a cogestão com os municípios parceiros passou a ser um movimento isolado da Prevenção.

Para o governo (SEPLAG) sentia que não tinha relevância descentralizar a política. A SEDS apoiava, não impediria o processo, mas não entendia isso como agenda prioritária. Foi um movimento da Prevenção” (Entrevistado 2).

O denominado processo de cogestão da Prevenção com os Municípios parceiros, em linhas gerais, previa a permanência sob a competência da SEDS das diretrizes e do monitoramento da execução das metodologias dos programas, dando o necessário suporte técnico para os Municípios que, por sua vez, seriam os responsáveis pela contratação das equipes técnicas, operacionalização de todas as atividades metodológicas e gestão da infraestrutura das Unidades de Prevenção à Criminalidade.

Nessa lógica, foi iniciada toda uma agenda de diálogo com alguns municípios onde eram percebidas as condições institucionais mais favoráveis para a implementação do processo de co-gestão. A ideia não era municipalizar imediatamente a Prevenção entendendo que os municípios precisariam assimilar gradativamente suas responsabilidades e ampliar o entendimento sobre as metodologias e o papel exercido por cada programa dentro da Prevenção. Somente os programas de base local (FICA VIVO! e Mediação de Conflitos) integrariam a agenda neste momento, os programas CEAPA e PrEsp que atuam mais diretamente na execução penal, permaneceriam sendo executados via Termo de Parceria, até segunda ordem. O município de Betim foi onde as tratativas tiveram início e avançaram consideravelmente.

Construímos um plano de trabalho, com calendário, foram realizadas uma série de reuniões, inclusive um seminário municipal. Chegamos a elaborar a minuta de convênio e até a reservar orçamento no PPA visando o repasse para o Município de Betim. (Entrevistado 2).

Entre as obrigações dos partícipes previstas na Minuta de Contrato, destacam-se algumas competências que seriam divididas entre a SEDS e o Poder Público Municipal. Além de garantir o repasse financeiro para sustentar as despesas necessárias ao desenvolvimento da política em âmbito local, competiria à SEDS: “capacitação para os gestores municipais sobre prevenção social à criminalidade, encontros periódicos com os gerentes municipais, realizar o diagnóstico da criminalidade local, empreender estudos técnicos com instituições locais e lideranças comunitárias para atuação em segurança pública cidadã, desenvolvimento das atividades do Grupo de Intervenção Estratégica Local, supervisão metodológica dos programas, encontros com o gestor municipal dos Núcleos de Prevenção à Criminalidade, capacitação metodológica das equipes técnicas de base local e acompanhamento do Banco de Dados”. (Minuta de Convênio Betim, cláusula 4, inciso I, 2009)

No tocante ao Município, além da contrapartida em torno de 10% dos valores repassados pelo estado, que poderia ser subtraída das despesas com a execução de suas competências, eram definidas assim suas atribuições: “a gestão da estrutura física dos Núcleos de Prevenção à Criminalidade, a manutenção de materiais permanentes assumidos, aquisição de insumos e materiais de consumo, assunção da equipe técnica e administrativa, inclusão do gestor da política de prevenção no GGIM, disponibilizar espaço físico para inauguração de nova Unidade, realização de seminário Municipal de Prevenção Social à Criminalidade, alimentar banco de dados, viabilizar ampliação e manutenção da rede de proteção e promoção social para a assistência, apoio, orientação e acesso aos programas sociais do município pelo público atendido pelos programas de prevenção, viabilizar, juntamente com as equipes técnicas dos programas, as metas de atendimento e, por fim, o estabelecimento de regras sobre a utilização das logomarcas dos programas”. (Minuta de Convênio Betim, cláusula 4, inciso II, 2009)

Nos municípios de Governador Valadares e Contagem as tratativas também foram iniciadas, todavia, em ritmo mais lento. Em Betim, onde as negociações

avançaram, os desafios para formular o desenho da cogestão não foram poucos, tanto na esfera municipal, como na estadual. Embora o município e estado tivessem alinhado uma proposta final, no momento de iniciar a implementação, muitas indefinições, especialmente em relação à contratação das equipes técnicas retardavam o processo.

Paralelamente às dificuldades da Administração Pública Municipal em efetuar os ajustes e as acomodações em seu arcabouço institucional para a execução das novas atribuições que seriam assumidas, o governo do estado, que já não entendia aquele processo como prioritário, tendo em vista a necessidade de contingenciamento orçamentário, recolheu todo o orçamento que a Prevenção havia empenhado com a finalidade de empreender a descentralização, inclusive, por meio de pactuação no âmbito do Planejamento Pluri Anual – PPA.

Como a intenção não era suspender as atividades dos programas no decorrer do processo de cogestão, temporariamente, havia uma previsão duplicada de orçamento no plano de trabalho do Termo de Parceria e em rubrica específica voltada para o Município de Betim. A manutenção do orçamento no Termo de Parceria garantiria a continuidade das atividades até a necessária estruturação do Município. A partir do momento que a gestão, de fato, fosse executada via Município, o orçamento previsto no Termo de Parceria seria deslocado para acobertar despesas futuras, o que geraria uma economia nos próximos repasses para a OSCIP. Ou seja, na prática, não haveria aumento de despesas, somente uma previsão orçamentaria duplicada temporariamente.

Todavia, a Prevenção não teve suporte político suficiente para levar adiante o processo de co-gestão. Havia a pactuação de um cronograma de desembolso financeiro que, sem o respaldo orçamentário, não foi cumprido pelo Estado. Sem a garantia de transferência de recursos financeiros, todos os Municípios onde as tratativas foram iniciadas suspenderam seus esforços e recuaram.

Uma vez frustradas as tentativas de co-gestão, nos termos supracitados, a Prevenção retomou seus esforços de desenvolvimento institucional dentro da SEDS. No decorrer de sua implementação, é possível ponderar que a Prevenção, diante de constrangimentos institucionais cada vez mais hostis e de uma atuação cada vez mais isolada dentro da SEDS, principalmente em relação às decisões mais impactantes

para a segurança pública, que muitas vezes percorria caminhos conflitantes e opostos aos esforços empreendidos pela Prevenção, foi obrigada a empreender ajustes e revisões em sua forma de comunicar as suas contribuições, haja vista que sua linguagem, conceitos e paradigmas, peculiares á Segurança Cidadã, não eram facilmente compreendidos e, portanto, pouco acessados por grande parte dos gestores da SEDS, bem como pela rede parceira externa, incluindo os municípios. Com o suporte técnico do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro, foram realizados estudos tendo como base teórica o modelo de marco lógico com o intuito de aproximar a Prevenção de uma formatação mais idêntica do desenho básico de uma política pública, avançando para além da execução de programas isolados, o que poderia favorecer o fortalecimento de sua identidade enquanto política de segurança pública e, com isso, contribuir para uma interlocução mais clara e tangível, tanto internamente como perante os parceiros externos.

Esse processo de lapidação conceitual sempre foi uma prática permanente de todos os programas, haja vista suas inúmeras publicações, porém, muitas vezes, ocorreram de forma fragmentada, sem a necessária articulação e alinhamento interno. Já esse esforço coletivo foi importante para um melhor delineamento acerca das reais possibilidades de contribuição da Prevenção a partir de um olhar mais sistêmico visando clarear as convergências de atuação de seus programas, definindo de forma mais precisa seu público alvo, objetivos geral e específicos, enfim, deixando mais tangível qual o caminho percorrido e quais as suas entregas para o campo da segurança pública, de modo a distinguir o seu papel em relação aos esforços tradicionais da área e também das demais políticas sociais.

Esse processo foi importante para amadurecer e diferenciar o seu papel em relação às políticas sociais do município. Por meio de um melhor delineamento de seus objetivos, a Prevenção salienta as suas diferenças e, ao mesmo tempo, complementariedade, em relação às demais políticas públicas de proteção social que também promovem impactos positivos para a redução de vulnerabilidades sociais, contudo, não possuem como foco de atuação a intervenção direcionada para determinados fatores de risco relacionados à incidência de violências e criminalidades, bem como visando acessar um público específico, que já vivencia processos de criminalização.

Trata-se de um público alvo que, além das vulnerabilidades sociais presentes em sua trajetória de vida, como frágil acesso a políticas de proteção social, saúde, educação, habitação, cultura, esportes e trabalho, cuja satisfação depende da atuação de uma rede de políticas de proteção social, também vivencia processos de criminalização, etiquetamento criminal, responsabilização penal e a reprodução de ciclos e trajetória pelo Sistema de Justiça Criminal (polícia, judiciário, penalização, sistema prisional e sistema de medidas socioeducativas) que, por sua vez, limita o acesso desse público às supracitadas políticas de proteção social.

Na prática, esse público fica num vácuo de políticas públicas, tendo as instituições policiais, num primeiro momento, e os Sistemas de Justiça Criminal e Prisional, posteriormente, como seus principais interlocutores representantes do poder público. É justamente nesse vácuo que a Prevenção se propõe a atuar.

a partir do acesso a esse público, promove atendimentos especializados, desenvolve projetos e estratégias capazes de contribuir para a reversão de trajetórias criminais, intervenção em fatores sociais relacionados à incidência de violências e crimes, bem como favorecer o acesso deste público às políticas de proteção social (MINAS GERAIS, 2014, p. 8).

A imprecisão e muitas vezes confusão em torno da identidade, do alcance e das reais contribuições da Prevenção, a deixava vulnerável e exposta, sendo muitas vezes cogitada e direcionada para intervir em demandas e cenários que, ora extrapolavam seus limites metodológicos, ora estavam completamente descolados dos mesmos, tais como as diretrizes para implantação de Centros de Prevenção à Criminalidade em territórios de extrema vulnerabilidade social e pobreza, onde não havia sequer a atuação de outras políticas de proteção social básicas de competência dos Municípios. Assim, a população local acessaria a Prevenção como uma espécie de “Pronto-Socorro” visando o atendimento de suas variadas demandas, cuja satisfação primária competiria a outras políticas de proteção. A Prevenção não teria sequer uma rede de apoio para o escoamento de tais demandas, de modo a não satisfazê-las e, ao mesmo tempo, estrangular suas metodologias.

Tais discrepâncias geram impactos metodológicos e uma sobrecarga de demandas apresentadas pelo público atendido que, regra geral, ultrapassam a capacidade de atuação e competência da Prevenção. Assim, entende-se que o papel

do Município, como principal responsável pela rede de proteção social local é fundamental para o êxito das intervenções e efetividade dos resultados, porém, não numa perspectiva de realizar diretamente as atribuições empreendidas pela Prevenção, mas na perspectiva de garantir a retaguarda para o acesso do público alvo às políticas de proteção social, paralelamente e sempre que as vulnerabilidades sociais e individuais apresentadas superarem as limitações metodológicas e a capacidade de atendimento dos programas de prevenção. Logo, a Prevenção se apresenta enquanto uma espécie de braço mais estendido que busca acessar um público cujas políticas tradicionais de proteção social, muitas vezes, apresentam restrições e limitações. Trata-se de uma atuação complementar, de afirmação de direitos com fins voltados para a prevenção à criminalidade e não meramente a satisfação de vulnerabilidades sociais.

A partir dessa melhor diferenciação de papéis, foram empreendidos novos esforços buscando qualificar a interlocução com os Municípios parceiros, porém, não mais numa expectativa de dar sequência às propostas de descentralização, mas com o intuito de qualificar o estabelecimento de corresponsabilidades entre Estado/Prevenção e Municípios, principalmente, buscando ampliar as oportunidades de atendimento do público alvo pelas políticas municipais, cujas demandas, conforme discorrido, muitas vezes, extrapolavam o escopo de atuação dos programas de prevenção.

Assim, uma nova proposta de celebração de Termo de Cooperação Técnica junto aos Municípios parceiros foi empreendida, cuja finalidade consistia no: “desenvolvimento de ações conjuntas entre os partícipes, visando à cooperação para implementação de programas e ações de prevenção à criminalidade e à violência no município, concretizando desta forma, condições institucionais necessárias à implantação e desenvolvimento de Centros de Prevenção à Criminalidade (TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, 2013. p.1)

Para tanto, as obrigações entre os partícipes foram sistematizadas em três eixos estruturantes, a saber: a) Ações de Proteção Social, que delineavam o alcance dos programas de prevenção e salientavam o papel e a responsabilidade das políticas de proteção social, que não seriam substituídas ou sobrepostas, pelo contrário, foram propostos a construção de fluxos de encaminhamentos e atendimentos conjuntos, entre outras ações; b) Infraestrutura das Unidades de Prevenção Social à

Criminalidade, que dividia as responsabilidades afetas aos serviços de implantação e manutenção das unidades físicas, tais como aluguel, fornecimento de água, luz, vigilância, serviços de limpeza, administrativo, insumos, equipamentos, entre outras despesas gerais; c) Produção, Sistematização, Gestão e Compartilhamento de Dados e Informações, que além de ser uma forma de prestação de contas, buscava favorecer a compreensão dos serviços prestados pela Prevenção, quantificando, qualificando e sistematizando as ações e os resultados alcançados em cada Município, bem como fomentando a troca de dados e transferência de informações também a partir do Município. (TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, 2013, p.2-8)

Para cada eixo, a Prevenção buscou desenvolver atividades correlatas, tais como apresentadas no Capítulo 2, referentes às ações transversais (Relatórios Municipais de Atuação das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade nos Municípios parceiros, Relatório Analítico das Dinâmicas de Violências e Criminalidades, Seminários e Fóruns Sociais de Prevenção Social à Criminalidade) e cujo desenvolvimento pretendia a aproximação e maior sinergia com o Poder Público Municipal.

Tais estratégias são esforços de articulação interinstitucional relevantes e que, dependendo da abertura e do nível de comprometimento dos gestores públicos municipais, produzem resultados positivos para o desenvolvimento da Prevenção de forma mais alinhada com os municípios parceiros. Todavia, ainda assim, são insuficientes para substituir a necessidade de um maior respaldo institucional por parte da SEDS, que deveria priorizar, vocalizar e empreender relações de parceria mais estruturantes com os entes municipais, tendo como norte as demandas de todos os seus eixos estruturantes (Prevenção, Integração, Prisional e Medidas Socioeducativas). A liderança da SEDS nesse sentido empoderaria suas políticas e favoreceria para que houvesse uma corresponsabilização mais atuante e efetiva entre os entes parceiros.

Em sintonia com as críticas apresentadas na seção anterior, era esperado que a SEDS, especialmente por meio de seus instrumentos de governança colegiada, se abrisse para uma interlocução mais consistente com outras linguagens e questões que estão além do ciclo policial. Nessa perspectiva, deveria integrar seu escopo de atuação o estabelecimento de interlocuções mais consistentes e afinadas com o Poder Público Municipal, para a qual, a Prevenção, seria de muita utilidade, haja vista

sua capacidade de atuar em cenários onde as políticas municipais venham apresentar limitações.

Portanto, em que pese os dilemas iniciais em relação ao lugar mais adequado para a sustentação e desenvolvimento da Prevenção, bem como os esforços tentados em direção à uma proposta de co-gestão, a partir de uma melhor delimitação e diferenciação entre políticas de prevenção social à criminalidade e políticas de proteção social, fica mais concreto que ambas não se confundam.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar o processo de implementação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais que integrou a agenda pública da segurança estadual no escopo de mudanças inovadoras empreendidas em 2003, momento em que se tornou um dos eixos estruturantes da Secretaria de Estado de Defesa Social. A perspectiva foi verificar se o modo como o processo de implementação da Prevenção ocorreu foi favorável e capaz de promover mudanças substantivas no campo da segurança pública, historicamente, marcado por crenças e valores fundados em bases autoritárias, corporativas e resistentes a mudanças.

Nesse sentido, a primeira tarefa realizada foi a identificação e o delineamento dos paradigmas principais que tangenciam a área da segurança pública, buscando explicitar as crenças e os fundamentos conceituais que norteiam as práticas hegemônicas na área. Para tanto, três paradigmas centrais foram destacados, a Segurança Nacional, a Segurança Pública e a Segurança Cidadã. A análise dos dois primeiros mostrou que a compreensão ainda hegemônica na atualidade que entende a segurança pública como problema exclusivo de polícia está assentada em bases históricas autoritárias e discriminatórias, fundamentada por crenças e valores que, mesmo não compatíveis com os propósitos de um Estado Democrático de Direito, encontra coalizões de defesa e conjunturas institucionais favoráveis à sua manutenção. Tendo como objetivo central o fundamento de manter a ordem e “combater os inimigos” é justificada a perpetuação de práticas meramente repressivas, pautadas na identificação da criminalidade com a criminalidade dos baixos estratos sociais, recortada pela seletividade de gênero e racial, levando a uma política punitivista de aprisionamento em massa, especialmente, de jovens, negros e pobres.

Por sua vez, a Segurança Cidadã se apresentou como uma possibilidade de influenciar um debate em torno de reformas e da ampliação da pauta da segurança visando abri-la para a participação de novos atores, novas ideias e crenças acerca do significado e das melhores formas de prover segurança num contexto democrático. Aparece como uma oportunidade de passagem do paradigma repressivo de luta contra a criminalidade para uma cultura positiva e construtora de uma nova concepção

de segurança e controle democrático dos problemas e conflitos sociais. Um de seus pilares conceituais pressupõe que a segurança não deve contar apenas com a atuação das forças policiais, mas reserva também um espaço importante para outros atores e políticas, em especial, aquelas formuladas com foco na prevenção social à criminalidade.

Na esfera da prevenção social à criminalidade foi empreendida a sua necessária diferenciação em relação às políticas de proteção social, de modo a evidenciar as peculiaridades de cada área, bem como superar o equívoco das leituras que delegam a prevenção como um esforço cujos resultados somente serão atingidos em longo prazo. Desse modo, novos conceitos foram introduzidos, tais como fatores intervenientes, fatores de risco e fatores de proteção social, além do entendimento acerca da necessidade de focalizar as intervenções em comunidades e públicos mais vulneráveis ao envolvimento em dinâmicas criminais.

Ademais, em que pese o surgimento de novas perspectivas de atuação, foi evidenciado que as transições paradigmáticas são processuais, sem a sucessão de rupturas bruscas, ou seja, o advento de um novo paradigma não significa que o anterior deixou de existir. No campo da segurança pública essa característica se torna ainda mais evidente, pois embora o país tenha passado por um amplo processo de democratização, com profundas alterações em diversas arenas políticas, a força dos valores tradicionais, corporativistas e autoritários prevalece e continua ditando o desenho e a direção das políticas de segurança. Tanto é que o Brasil convive com o uso abusivo da privação de liberdade (que o coloca como a terceira maior população prisional do mundo) e com o recrudescimento do direito penal do inimigo (ilustrados pelos crescentes números da letalidade policial). Ainda assim, simultaneamente, também convive com altíssimas taxas de crimes de homicídios, de roubos, entre muitos outros indicadores criminais que o situa no rol dos países mais violentos do mundo. Mesmo diante do fracasso do modelo tradicional e da evidente inefetividade de seus resultados, diversos constrangimentos institucionais se impõem de forma resistente à implementação de mudanças.

Apesar disso, de forma mais presente na última década, temos presenciado um movimento positivo no campo da segurança pública referente à aproximação de atores externos, em grande parte, oriundos da academia, que cientificamente jogam luzes sobre as disfuncionalidades do modelo tradicional. Tais atores têm sido

fundamentais para a introdução de inovações na área, tanto no campo conceitual, como na esfera das estratégias e instrumentos de gestão. Diante dos altos custos e dos péssimos resultados, os arranjos responsáveis pela área da segurança passam a ser alvo de reformas.

A Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, bem como a ideia do Sistema de Defesa Social foi formulada justamente num contexto de interlocução entre academia, profissionais da segurança e gestores políticos, com o intuito de construir um arcabouço institucional que pudesse ser capaz de trazer maior racionalidade e eficiência para o campo da segurança pública que, naquela oportunidade, vivenciava uma situação caótica. Conforme salientado na presente dissertação, entre os principais problemas diagnosticados como responsáveis pelas altas taxas criminais do Estado se encontravam o sucateamento do sistema prisional e a desarticulação entre as agências policiais. Ambas as frentes, desde o início, foram centrais e canalizaram substantivamente os investimentos (financeiros, recursos humanos, políticos) afetos à área da segurança.

Todavia, para além da indispensabilidade de atuar na integração das polícias e na estruturação do sistema prisional, havia entre alguns integrantes do grupo técnico de especialistas responsáveis pela formulação do novo arranjo de defesa social, a compreensão acerca da necessidade de se criar também um setor de prevenção social à criminalidade que pudesse atuar de forma complementar e alinhada aos esforços no campo da repressão. A partir da posição de tais atores, a Política de Prevenção foi inserida como eixo estratégico da SEDS.

Em tese, os gestores políticos à época defendiam o entendimento de que o arranjo institucional da nova Secretaria permitiria à Defesa Social incrementar a integração entre as organizações policiais civil e militar e, ao mesmo tempo, ser responsável por projetos de prevenção social à criminalidade e aprimoramento do sistema prisional. Ações aparentemente contraditórias numa análise preliminar mostrar-se-iam viáveis a partir da constituição de um corpo técnico qualificado, da alocação de recursos orçamentários e da execução de projetos específicos com metas e objetivos bem definidos.

De fato, a presença da Prevenção ampliou a capacidade de contribuição da SEDS no enfrentamento às dinâmicas de violências e criminalidades para além

das respostas tradicionais de “combate ao inimigo” e meramente focadas em operações policiais reativas. Por meio da atuação da Prevenção, a SEDS teve a oportunidade de aplicar uma receita que tem obtido sucesso na redução de taxas criminais em muitas localidades, qual seja, a sustentação da política de segurança pública em dois pilares, a repressão qualificada, baseada na inteligência policial preventiva e investigativa, numa perspectiva mais próxima da filosofia de policiamento comunitário, com absoluto respeito aos direitos da cidadania, conjugada com programas de prevenção social à criminalidade, focalizados nos bairros e territórios mais vulneráveis às dinâmicas criminais, bem como num público prioritário que já vivencia processos de criminalização e envolvimento em trajetórias criminais.

Todavia, no decorrer da análise sobre o processo de implementação da Prevenção foram apresentadas variáveis que revelaram a ausência de condições institucionais adequadas para que a mesma pudesse desenvolver plenamente toda a sua capacidade de contribuição, ser capaz de dialogar de forma equilibrada com os demais atores e frentes de atuação do Sistema de Defesa Social e, em última instância, empreender uma mudança substantiva na agenda da segurança pública mineira. Foram evidenciados problemas institucionais de ordem externa, em relação à sua interlocução e sustentação junto à própria SEDS, e internos à própria Prevenção.

No âmbito externo, sua baixa institucionalidade tem início na forma como se deu sua penetração institucional que, conforme demonstrado, foi dependente da mediação pessoal de determinados atores que ocuparam cargos estratégicos. Diferentemente dos eixos de Integração e Prisional, que ocuparam *status* central na agenda governamental, a Prevenção não teve uma base de apoio consistente ou mesmo uma pressão social em favor de sua inclusão na agenda governamental. Ficou demonstrada sua dependência em relação ao papel exercido pelo Secretário Adjunto em seus primeiros anos de implementação, cujo suporte institucional foi essencial para superar as resistências e constrangimentos internos.

Enquanto no tocante à política de aprisionamento e ao fortalecimento das agências policiais foram identificadas diversas coalizões de defesa em torno do fortalecimento de suas pautas e interesses, em relação à Prevenção, pelo contrário, não foram identificadas coalizões de defesa que pudessem ser consideradas como

grupo de apoio integralmente alinhados em favor de sua maior sustentação institucional.

Mesmo para os atores estratégicos que a sustentavam internamente, a Prevenção não ocupava um lugar de centralidade. O núcleo central das crenças de tais atores sempre teve a política prisional como a principal estratégia de ação, entendida como o modo mais eficaz de combater a criminalidade e reduzir as taxas criminais. A Prevenção surgia como crença secundária, que num momento futuro e mais oportuno, com taxas criminais mais toleráveis, possivelmente encontraria um arcabouço institucional menos resistente e refratário às suas concepções e práticas.

Todavia, importante salientar que essa perspectiva de desenvolvimento e legitimação em longo prazo, sem a necessidade de rupturas paradigmáticas e grandes adequações para sua acomodação no arranjo institucional da SEDS, não se tratava de um incrementalismo planejado no momento de formulação do Sistema, de fato, foi a única via institucional possível para a implementação da Prevenção diante de seu perfil de inovação frente a um arcabouço repleto de constrangimentos.

Assim, desde o início, sua estratégia de sobrevivência e desenvolvimento aconteceu de forma marginal às prioridades elencadas e conduzidas pela SEDS, tendo como principal ponto de referência e suporte político, nos primeiros anos, a figura do Secretário Adjunto. A interlocução oficial com os demais eixos estruturantes da SEDS foi incipiente. É possível afirmar que as pautas pertinentes ao paradigma da Segurança Cidadã e a prevenção social à criminalidade ficaram encapsuladas no âmbito de atuação da própria Prevenção. Assim, ao invés de se consumir uma atuação complementar e alinhada aos esforços coordenados pela SEDS no campo da repressão, a Prevenção vivenciou, por vezes, uma atuação isolada.

Por si só, a institucionalização de uma política específica voltada para a execução de ações no campo da prevenção social à criminalidade, não configuraria o necessário encapsulamento desta pauta e a desresponsabilização das demais frentes de atuação integrantes do Sistema pelo desenvolvimento de ações no campo da prevenção. Pelo contrário, conforme demonstrado no Capítulo 3, a Prevenção apresenta objetivos, público e metodologias que a justificam enquanto uma política autônoma, tornando mais tangível a ideia de atuar no campo da prevenção social à criminalidade. Por sua vez, as demais áreas (Prisional, Socioeducativo, Integração)

também possuem seus objetivos específicos e esferas de atuação onde ações preventivas são necessárias e poderiam estar melhor alinhadas com a política de Prevenção. A razão do encapsulamento se deu, preponderantemente, devido a baixa capacidade de governança e frágil coordenação da SEDS que não promoveu sequer a interlocução entre seus eixos estruturantes internos e também frente aos demais atores do Sistema de Defesa Social. Portanto, em grande medida, o encapsulamento da Prevenção tem como causalidades a não promoção de um equilíbrio de forças, a baixa capacidade de vocalização, dentro do Sistema, das pautas e demandas afetas a Prevenção, bem como a baixa sinergia entre as ações estratégicas de segurança “lideradas” pela SEDS.

Como sintoma, foi citada a participação da Prevenção no Colegiado de Integração, principal espaço de governança colegiada do Sistema, que aconteceu de forma incipiente e informal, sempre dependente da sensibilidade e da conveniência do dirigente máximo. Raras foram as pautas pertinentes às demandas e interesses afetos à Prevenção que encontraram no Colegiado um espaço de deliberação e suporte institucional. Aliás, a dominação das pautas dos espaços colegiados coordenados pela SEDS pelas demandas e interesses das instituições policiais, especialmente a Polícia Militar, foi uma constante em toda a trajetória do Sistema de Defesa Social aqui analisada. Todo o esforço e investimento institucional da SEDS, dentro do eixo da Integração, foi direcionado para a proposta de coordenação das instituições policiais, deixando de lado, a possibilidade de agregar mais atores, conhecimento e possibilidades de enfrentamento e intervenção nas dinâmicas criminais. A SEDS apostou suas principais fichas na integração das instituições policiais, deixando de lado a possibilidade de se fortalecer institucionalmente por meio da interlocução e aproximação de seus demais eixos estruturantes, bem como de outros atores, não somente do Sistema de Justiça Criminal, mas também aqueles integrantes de outras unidades federativas, em especial, os municípios. Na prática, não houve a consolidação de um Sistema de Defesa Social, mas sim de um arquipélago de ilhas que não conversam entre si.

Ainda assim, enquanto a SEDS teve respaldo técnico, político e financeiro, foi possível manter alguma governança sobre as instituições policiais, sustentar a ampliação do sistema prisional com a abertura contínua de novas vagas, bem como subsidiar, ainda que de forma marginal, um investimento básico para a sustentação

da política de Prevenção, porém, cabe salientar que sua capilaridade nunca alcançou os números prometidos. Ainda que com nítidas limitações, resultados importantes foram alcançados nos primeiros sete anos de atuação do Sistema de Defesa Social.

Porém, diante de um cenário financeiro adverso, todos os resultados e toda a concepção da Política de Defesa Social até então em desenvolvimento, inicia uma trajetória de reversão e desmobilização. Neste momento, juntamente com a crise financeira que reduz a capacidade de investimento do Estado, os efeitos oriundos da opção pela via do aprisionamento cobram o seu custo. Conforme demonstrado no Capítulo 3, mais da metade do orçamento da SEDS ficou comprometido com as despesas de custeio do sistema prisional, sendo que as áreas inovadoras (Integração e Prevenção), que poderiam contribuir tecnicamente com a condução da política, inclusive apontando para soluções mais econômicas, foram justamente as que sofreram os maiores cortes.

Ou seja, o prognóstico inicial não se cumpriu. Justamente no momento em que a SEDS deveria intensificar o investimento em suas áreas de inovação, fortalecendo as ações da Prevenção, bem como ampliando o alcance da Integração, os esforços de governança colegiada são praticamente interrompidos, os recursos disponíveis passam a custear as despesas imprescindíveis e as instituições policiais retomam seu protagonismo (que materialmente nunca foi subtraído, mas foi temporariamente barganhado, negociado, em conformidade com os interesses das próprias instituições), sendo reforçadas as tradicionais práticas sustentadas exclusivamente na repressão.

Todo o quadro analisado, indica o equívoco de determinadas decisões que foram tomadas, tanto em relação a aposta no aprisionamento como via principal e não subsidiária (o que se confirmou insustentável em vários aspectos), cujos impactos na redução de estatísticas criminais são temporários, os efeitos criminógenos nocivos e a sustentabilidade financeira extremamente onerosa, como no tocante à centralidade das instituições policiais no eixo da Integração, em detrimento dos demais eixos estruturantes que, especialmente a Prevenção, foi pouco acessada, tornando-se para a SEDS, uma opção marginal, em outras palavras, sub-sistêmica.

Por outro lado, no âmbito interno, a Prevenção enfrentou inúmeros desafios relacionados ao seu caráter de inovação, agravados por sua baixa sustentação

institucional. Como é próprio de muitas políticas inovadoras, seu desenho inicial não ultrapassava o formato de projetos. Conforme já mencionado, seu processo de implementação não se descolou de sua formulação, haja vista que no decorrer de sua trajetória e de seu amadurecimento institucional, vários ajustes foram sendo empreendidos em suas metodologias, sempre buscando uma melhor adequação destas às peculiaridades e demandas de seus públicos, bem como as especificidades territoriais, onde as dinâmicas estão em constante mudança.

Ademais, sua fragmentação em programas distintos sempre foi um fator limitador para o fortalecimento de sua identidade enquanto política de Prevenção. Regra geral, o reconhecimento externo, inclusive no âmbito da própria SEDS, se dava em relação a uma maior exposição do Programa FICA VIVO!. Gradativamente, os demais programas (CEAPA, PrEsp e Mediação de Conflitos), por meio de um contínuo aprimoramento metodológico, foram formando e expandindo suas próprias redes parceiras, conquistando credibilidade e reconhecimento em círculos específicos, nos quais muitas vezes se tornaram referências para outros Estados e, inclusive, para o Governo Federal. Entretanto, mesmo com o reconhecimento de importantes atores externos, em relação à SEDS, cujo desenvolvimento à margem foi retratado acima, a Política de Prevenção permaneceu isolada.

É possível afirmar que, mesmo diante de muitas limitações, a Prevenção se institucionalizou, todavia, se tratou de uma institucionalização para dentro, construindo seus próprios ritos e cerimônias internas, assimilando uma narrativa repleta de conceitos, muitas vezes, intangíveis para os gestores da SEDS e outros profissionais da segurança pública, mais acostumados com as terminologias tradicionais da área. Conceitos e novas nomenclaturas como atendimento, acolhimento, fomento ao capital social local, empoderamento, dinâmicas sociais de violência e criminalidade, grupos reflexivos, vulnerabilidades, oficinairos, mediadores, entre outros, circulavam naturalmente no âmbito da Prevenção, porém, não eram devidamente interpretados, compreendidos e valorizados institucionalmente enquanto ações de segurança pública.

A elaboração da metodologia de marco lógico, já citada no decorrer desse trabalho, foi uma estratégia interna que teve como intuito principal, justamente aproximar a Prevenção de um formato mais identificado ao modelo básico de uma política pública, buscando um alinhamento conceitual, uma definição de público alvo

transversal a todos os programas, a convergência de objetivos e a materialidade de suas entregas para a área da segurança pública.

Neste ponto, importante salientar que, praticamente, não existem políticas públicas que preenchem integralmente todas as pré-condições teóricas necessárias para que haja uma implementação perfeita. Em que pese todos os constrangimentos e limitações expostos, é necessário reafirmar o entendimento segundo o qual a Prevenção superou o *status* de projetos e se tornou uma política pública, ainda que com demandas estruturantes a serem vencidas. A elaboração de seu marco lógico foi um passo relevante, mas ainda insuficiente para o fortalecimento institucional da política. Novos avanços se fazem necessários.

No decorrer desta dissertação, foi evidenciada que uma das fragilidades da Prevenção diz respeito à ausência de coalizões de defesa em seu favor, mesmo em relação às instituições e atores que compartilham de valores e crenças semelhantes, tais como a Defensoria Pública, a Academia, Movimentos Sociais e determinadas organizações não governamentais.

A partir da constatação de que os arranjos institucionais da segurança pública abrigam um conjunto de coalizões hostis aos interesses e propostas de atuação da Prevenção, é imprescindível que a mesma faça um movimento em direção à ampliação de seus grupos de apoio, para que disponha de maior respaldo político e social pressionando em favor dos avanços necessários à sua consolidação na agenda pública.

Dentro de uma perspectiva incremental já em andamento, é necessário que o perfil de sua OSCIP parceira seja revisto, haja vista que num contexto de baixa institucionalidade, é fundamental que, para além do perfil gerencial, o parceiro tenha capacidade e vocação para, juntamente com os gestores da Prevenção, empreender esforços visando alavancar as pautas e as crenças defendidas e implementadas pela política. É esperado que o parceiro também estabeleça mecanismos de interlocução com movimentos sociais, fóruns técnicos, e outros atores que possam somar esforços e visibilidade à pauta da Prevenção.

Para além disso, de forma paralela e complementar, a abertura de canais internos de participação social pela própria Prevenção, nos moldes de fóruns institucionais e/ou comitês com caráter deliberativo, buscando uma maior

aproximação e envolvimento de atores estratégicos para a ampliação de sua base de apoio, tais como o próprio público atendido (voluntariamente), moradores e lideranças comunitárias das áreas de abrangência dos Centros de Prevenção à Criminalidade, a rede de instituições públicas parceiras, os oficinairos do programa Fica Vivo!, entre outros, também se torna uma ação de extrema relevância.

Outro ponto estruturante, diz respeito à interlocução com os municípios parceiros, cujo processo de parceria para o acesso ao público, troca de informações, estabelecimento de fluxos de comunicação e outras corresponsabilidades deve ser aprofundado. Porém, não no intuito de retomar propostas de co-gestão, mas para garantir uma corresponsabilidade mais concertada junto às políticas de proteção social, de forma a garantir e potencializar o acesso pelo público atendido pelos programas de Prevenção. Neste ponto, cabe registrar que o papel da SEDS continua como de extrema utilidade, uma vez que deve liderar institucionalmente esse diálogo e empoderar a Prevenção diante da rede parceira, a fim de que os acordos formalizados sejam, de fato, concretizados, acompanhados e subsidiados.

A meta traçada deve mirar a institucionalização da Prevenção enquanto projeto de lei estadual, de modo a deixar de ser uma política de governo, para se transformar numa política de estado. Enquanto política de estado, ampliar-se-iam as condições para um futuro passo relevante, a abertura de concurso público para a efetivação de um corpo técnico permanente, selecionado, capacitado e direcionado exclusivamente para o desenvolvimento de ações no campo da Prevenção. Chegar a esse ponto, mais do que os resultados já demonstrados e o refinamento de suas metodologias, requer a ampliação das bases de apoio a fim de que possa avançar de forma mais substantiva.

Diante de toda a análise desenvolvida, constatamos que a Prevenção não teve o respaldo institucional adequado para promover mudanças substantivas no campo da segurança pública. Porém, importante ratificar o entendimento de que ela está alojada no lugar correto, qual seja, na pasta responsável pela política de segurança pública. Ainda que com todos os contrangimentos enfrentados, é preciso ter em mente que se trata de um processo de evolução incremental, cuja trajetória se apresenta como condição de evolução dos modelos de segurança tradicionais desenvolvidos, não somente em Minas Gerais, mas também nos demais estados da federação que enfrentam dilemas parecidos e dificuldades de todas as ordens para

superar as práticas meramente repressivas e autoritárias. Segurança só é pública, se ela for cidadã. Se não é cidadã, não é legitimamente pública. Ademais, para que seja cidadã, é necessário que seu objetivo supere as perspectivas de manutenção da ordem e de combate ao inimigo. Deslocar as perspectivas de prevenção social à criminalidade como responsabilidade exclusiva das políticas sociais significa contribuir para a manutenção do *status quo* atual dos modelos de segurança pública, regra geral, ainda reduzidos à atuação das forças policiais. A aproximação das instituições policiais com a política de Prevenção é favorecida quando compartilham um mesmo acabamento institucional, a partir do qual devem ser empreendidos esforços para uma atuação complementar (repressão e prevenção social), de forma alinhada e direcionada para a intervenção em fatores de risco que agenciam dinâmicas de violências e criminalidades. Definitivamente, esse não é o propósito das políticas sociais.

As mudanças promovidas pela Prevenção não foram substantivas no tocante a uma ruptura paradigmática no campo da segurança pública mineira, todavia, foram significativas em relação à sua capacidade de promover cidadania, dignidade, liberdade e segurança para os territórios e público por ela atendidos, contribuindo desta maneira com a transformação da Segurança Pública em direção ao paradigma de uma Segurança Cidadã.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Pedro. Um pacto para vencer nossa maior tragédia desde a escravidão. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015**. São Paulo: FBSP, 2015. p. 20-21.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A Mudança do Paradigma Repressivo em Segurança Pública: reflexões criminológicas críticas em torno à proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 34, n. 67, p.335-356, 9 dez. 2013.

_____. A Segurança Pública no Brasil e o paradigma punitivo: segurança da ordem versus segurança dos direitos. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 1., 2008, Brasília. **Anais...** . Brasília: MJ, 2009. p. 1 - 18.

ARAÚJO JÚNIOR, João Marcelo de. **Os grandes movimentos de Política Criminal do nosso tempo - aspectos. Sistema Penal para o Terceiro Milênio: atos do colóquio Marc Ancel**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1991.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. 2007. 334 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <[http://hdl.Handle.net/10482/5756](http://hdl.handle.net/10482/5756)>. Acesso em: 25 maio de 2012

BANCO INTERAMERICANO PARA O DESENVOLVIMENTO (BID). **Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence**. [s. l.]: Bid, 2012.

_____. **Sobre o BID**. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/o-quefazemos,5997.html>>. Acesso em: 01 abr. 2014.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia critica e critica do direito penal**. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. In: BARROSO, Luis Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 368.

BATTIBUGLI, Thaís. A Formulação de Nova Agenda para a Segurança Pública: As Iniciativas Federais e sua Influência na Política Pública de Segurança Paulista. **Revista Estudos de Política**, Campina Grande, v. 1, n. 2, p.50-73, jun. 2012.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves; SOUZA, Robson Sávio Reis. Controle de homicídios: a experiência de Belo Horizonte. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p.61-74, jan. 2003.

BECKER, Howard. **De que lado estamos?** Uma teoria da ação coletiva. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.

BERNARDO, Renata Anício; MARTINS, Humberto Falcão. **As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público em Minas Gerais**: tensões entre autonomia e controle. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BIANCHINI, Alice. **Pressupostos materiais mínimos da tutela penal**. São Paulo: RT, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

_____. **Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 maio 2011.

_____. Ministério da Fazenda. **Orçamento de segurança pública nos estados**. 2010. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 10 jun. 2010.

_____. Ministério da Justiça. **Política Nacional de Alternativas Penais**. Brasília, DF, 2011.

_____. _____. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Imprensa Nacional, 2000.

C., J.; MENY, Y.. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992. Tradução de Francisco Morata.

CAIDEN, N.; WILDAVISKY, A. **Planning and Budgeting in Developing Countries**. Nova York: John Wiley, 1980.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Sur, Rev. int. direitos humanos.**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 136-155, Dez. 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Transformando Idéias em Ação: O Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34., 2010, Caxambu. **Anais...** . Caxambu: Anpocs, 2010. p. 2 - 32.

CARVALHO, Salo de. **A Política Criminal de Drogas no Brasil** (estudo criminológico e dogmático da Lei nº 11.343/06). 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. **A Política Criminal de Drogas no Brasil: (Estudo Criminológico e Dogmático)**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASSAVARI JÚNIOR, Pedro Corrêa. **Influência do Conselho Comunitário de Segurança Pública para a execução do policiamento ostensivo na subárea da 5ª Companhia Especial do 1º Batalhão da Polícia Militar**. 2008. 86 f. Monografia (Especialização) - Curso de Segurança Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

COMBLIN, Stanley. **Visions of Social Control**. Cambridge: Poli Press, 1985.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos**. Washington: CIDH, 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/>>. Acesso em: 01 abr. 2014.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade; ROMERO, Gerlainne Cristine Diniz; MELO, Íria Pereira de. **Os desafios do controle de resultados nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): um estudo do caso de Minas Gerais**. Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 45: Parcerias com a sociedade: a experiência das OS e OSCIP. 2009

_____. BERNARDO, Renata Anício; SILVA, Felipe Antônio Rocha. **Contratualização de Resultados com o Terceiro Setor (OSCIP), Desafios e Potencialidades: A Experiência de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CRUZ, M.V.G.; BATITUCCI, E. C.. Transformações no sistema de segurança pública: estudo de caso em Minas Gerais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Cidade de Guatemala. **Anais...** . Cidade de Guatemala. 2006.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DYE, Thomas D.. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice-hall, 1984.

FIGUEIREDO, Amanda Mátar de. **Aplicação do modelo de gestão em rede organizacional às políticas públicas de segurança: o caso da Política de Integração do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais**. 2014. 223 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014.

FONSECA, Valéria Silva. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (orgs.). **Organizações, Instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FRANCO, Alberto Silva. Crimes hediondos. 6. ed. São Paulo: RT, 2007.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Aurora**, São Paulo, v. 3, n. 5, p.49-58, dez. 2009.

GOMES, Luiz Flávio; ALMEIDA, Débora de Souza de (Org.). **Populismo penal midiático: caso mensalão, mídia disruptiva e direito penal crítico**. São Paulo: Saraiva, 2013. (Coleção saberes monográficos).

_____; BIANCHINI, Alice. **O Direito Penal na Era da Globalização**. São Paulo: RT, 2002. (Série as Ciências Criminais no Século XXI).

GONZAGA, Walter. **O policiamento comunitário no aglomerado da Serra: análise acerca da possibilidade de instalação de posto fixo do GEPAR**. Monografia. CESP - Especialização. Fundação João Pinheiro; Belo Horizonte, 2009.

IMMERGUT, E.M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, Nova York, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil**. São Paulo: Record, 2003.

LEMOS, Carolina et al. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. In: VILHENA, Renata et al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.129-144.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira. O eterno presente da segurança pública brasileira. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário**

Brasileiro de Segurança Pública 2015. São Paulo: FBSP, 2015. p. 8-9.

LINDBLOM, C.E. **O Processo de Decisão Política.** Brasília: UnB, 1981.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-10.

MARQUES, Bruna Nayara. **Parcerias entre estado e terceiro setor: um estudo de caso da Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais.** Monografia apresentada ao curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Administração Pública. Belo Horizonte. 2015.

MENICUCCI, T. M. G.; BRASIL, F. D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 15, n. 29, p. 369-396, 2010.

MESQUITA NETO, Paulo de. Políticas Municipais de Segurança Cidadã. **Análises e Propostas**, São Paulo, v. 1, n. 33, p.6-28, dez. 2006.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto nº 46.647, de 11 de novembro de 2014. **Lex:** coletânea de legislação e jurisprudência, Minas Gerais, 2014.

_____. Polícia Militar. Comando Geral. **Instrução Nº 002/2005:** Regula a criação e Emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas De Risco - GEPAR. Belo Horizonte: GEPAR, 2005.

_____. **Portfólio da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais.** Belo Horizonte: IOMG, 2014.

_____. Fundação João Pinheiro. **Plano Estadual de Defesa Social:** Diagnóstico. Belo Horizonte: FJP, 2013.

_____. **Programa Mediação de Conflitos.** Belo Horizonte: Ius, 2009.

_____. Resolução Conjunta nº 160. Estabelece diretrizes de atuação conjunta entre os Grupos Especializados em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR e os Centros de Prevenção à Criminalidade – CPC, Belo Horizonte, MG, 2013. Disponível em: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/83352>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

MIRANDA, Débora Silva de. **O PAPEL DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE PARA O ALCANCE DA SEGURANÇA CIDADÃ**: estudo de caso dos programas de base local do Governo do Estado de Minas Gerais. 2015. 238 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

OFFE, C. Political Institutions and Social Power: conceptual explorations. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. **Rethinking Political Institutions**: the art of the state. Nova York: New York University Press, 2006. p. 9-31.

OLIVEIRA, Ana Paula B.. **As mudanças na política de saneamento de Belo Horizonte no período de 1993 – 2004**: uma análise a partir do modelo de coalização de defesa. 2011. 214 f. Tese (Doutorado) - Curso de Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Programa de Pós Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmh.br/dspace/handle/1843/ENGD8KYMLV>>. Acesso em: 8 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **O que é a CIDH?** Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/que.asp>>. Acesso em: 01 abr. 2014.

PADIOLEAU, J.. **L'Etat au concret**. Paris: Universitaires de France, 1982.

PEIXOTO, Betânia et al. Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 13, n. 25, p.303-325, jun. 2011.

PERALVA, A. **Violência e Democracia**: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. **São Paulo Sem Medo**: Um Diagnóstico da Violência Urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

PROGRAMA DAS NA OES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina**: marco conceitual de interpreta o-a o. Programa das Na es Unidas para o Desenvolvimento, 2005.

_____. **Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana Con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina. Programa das Na es Unidas para o Desenvolvimento**. Nova York: Onu, 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/PNUD_ONU.aspx>. Acesso em: 01

abr. 2014.

RATTON, José Luiz et al. **A segurança cidadã em debate**. Recife: Provisual, 2012. (Cadernos sobre Segurança e Prevenção da Violência na América Latina).

ROMERO, Gino Costa Carlos, O que fazer com as gangues? In: RATTON, José Luiz et al. **A segurança cidadã em debate**. Recife: Provisual, 2012. p. 24-33.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Washington: INDES/BID, 1997.

SÁ, Ribeiro Geraldo. **A prisão dos Excluídos: Origens e reflexões sobre a pena privativa de liberdade**. Juiz de Fora: EDUFJF, 1996.

SÁNCHEZ, Jesús-maria Silva. **A expansão do Direito Penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. 3. ed. São Paulo: RT, 2002.

SANTOS, Íris Gomes dos. **Agentes de Mudança, Contexto Político e Dinâmica Institucional: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor da segurança pública no Brasil**. 2015. 155 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Programa de Pós-graduação em Ciência Polític, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SAPORI, Luís Flávio; ANDRADE, Scheilla Cardoso P. de. Integração policial em Minas Gerais: Desafios da governança da política de segurança pública. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p.428-453, 20 jan. 2009.

_____; SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Por que cresce a violência no Brasil?** Belo Horizonte: Autentica, 2014.

SEMER, Marcelo. **Terceirização e redução da maioria penal são lados da mesma moeda**. 2015. Disponível em: <www.revistaforum.com.br/mariafro/2015/04/19/terceirizacao-e-reducao-da-maioridade-penal/>.

SHAW, C. R.; MCKAY, H. D. **Juvenile delinquency and urban areas**. Chicago: Phoenix Books, 1969.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, Fábio de Sá e; DEBONI, Fábio. **Participação Social e Governança Democrática na Segurança Pública: Possibilidades para Atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

SILVEIRA, Andréa. A Prevenção de Homicídios: a experiência do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 33, n. 2, p.163-176, jun. 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. Reforma da Arquitetura Institucional da Segurança Pública no Brasil. In: RATTON, José Luiz et al. **A segurança cidadã em debate**. Recife: Provisual, 2012. p. 30-62.

_____. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, p.91-106, abr. 2006.

_____. **Segurança tem saída**. 2. ed. São Paulo: Sextante, 2006.

_____. _____. São Paulo: Sextante, 2005.

_____; ROLIM, Marcos; RAMOS, Silvia. **O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

SKOGAN, Wesley. The promise of community policing. In: WEISBURD; BRAGA. **Police Innovation contrasting perspectives**. Ambridge. Londres: University Press, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, v. 16, n. 39, p.11-24, jun. 2003.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, jul. 2006.

SOUZA, Letícia Godinho de. Segurança pública, participação social e a 1a Conseg. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 4, n. 7, p.104-119, set. 2010.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de; Battibugli, Thais. O difícil caminho da reforma: A polícia e os limites do processo de reforma pós-redemocratização. **Dilemas**, v. 7, n. 2, p. 293-319, 2014.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Política Nacional de Segurança Pública: Atores, crenças e coalizões nos governos FHC e Lula**. Belo Horizonte. 2014. 287 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciências

Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

_____. **Quem Comanda a segurança pública no Brasil?:** atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics:** Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 1-32.

VILHENA, R. et al. **O choque de gestão em Minas Gerais:** políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

WILDAVSKY, Aaron. **The Policy of Budgetary Process.** 2. ed. Boston: Little and Brown, 1992.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl et al. **Direito Penal Brasileiro.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. **Em busca das penas perdidas:** a perda da legitimidade do sistema penal. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estud. av.**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 31-49, Dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 dez. 2014

ANEXO A

Lei Delegada nº 49, de 02 de janeiro de 2003

Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.

(Publicação - Diário do Executivo - "Minas Gerais" - 03/01/2003)

O Governador do Estado, no uso da atribuição que lhe foi conferida pela Resolução nº 5.210, de 12 de dezembro de 2002, da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, decreta a seguinte Lei: [11](#)

Art. 5º - As Secretarias de Estado são as seguintes:

IV - Secretaria de Estado de Defesa Social:

Art. 6º - As Secretarias mencionadas nos incisos IV, V, VI, VII, X e XII do artigo 5º desta Lei resultam da fusão, do desmembramento ou da incorporação das seguintes Secretarias:

VII - Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos:

XI - Secretaria de Estado da Segurança Pública:

XII - Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente.

Art. 7º - Os órgãos referidos no artigo 5º desta Lei têm por finalidade:

IV - Secretaria de Estado de Defesa Social: planejar, organizar, dirigir, coordenar, gerenciar, controlar e avaliar as ações operacionais do setor a cargo do Estado visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, à redução dos índices de criminalidade, à recuperação de presos para reintegrá-los na sociedade e à assistência judiciária aos carentes de recursos;

Art. 9º - A Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Civil subordinam-se ao Governador do Estado, integrando, para fins operacionais, à Secretaria de Estado de Defesa Social.

Art. 11 - Os cargos de Secretário de Estado são os seguintes:

IV - Secretário de Estado de Defesa Social:

Art. 12 - Os cargos de Secretário de Estado referidos nos incisos IV, V, VI, VII, X e XII do artigo 11 desta Lei resultam, respectivamente, da transformação das seguintes Secretarias:

I - Secretaria de Estado da Segurança Pública:

II - Secretaria de Estado da Indústria e Comércio:

III - Secretaria de Estado da Habitação e Desenvolvimento Urbano:

IV - Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente:

V - Secretaria de Estado do Governo e de Assuntos Municipais:

VI - Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral.

Art. 13 - Ficam extintos os cargos de Secretário de Estado correspondentes à Secretaria a que se referem os incisos I, II, III, VII, VIII e X do artigo 6º desta Lei.

Art. 14 - A cada Secretaria de Estado corresponde um cargo de Secretário Adjunto de Estado, com a função de auxiliar o titular na direção do órgão, substituindo-o em suas ausências e impedimentos, sem prejuízo de outras atribuições que lhe forem delegadas pelo titular.

Parágrafo único - Os cargos de Secretário Adjunto de Estado são os seguintes:

IV - Secretário Adjunto de Estado de Defesa Social:

Art. 17 - Fica criado o cargo de Chefe da Polícia Civil, a ser provido pelo Governador do Estado, na forma do disposto no artigo 141 da Constituição do Estado, com a atribuição de dirigir a Polícia Civil.

Parágrafo único - O titular do cargo de Chefe da Polícia Civil fará jus à remuneração de seu cargo efetivo.

Art. 18 - Observada a atribuição conferida pela Resolução nº 5.210, de 12 de dezembro de 2002, da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, serão editadas:

I - leis delegadas relativas às Secretarias de Estado referidas no artigo 5º desta Lei disporão sobre:

a) criação, incorporação, transferência, extinção e alteração de órgãos ou unidades da Administração Direta, definindo-lhes a atribuição, objetivo e denominação:

b) criação, transformação e extinção de cargos em comissão e funções de confiança dos órgãos a que se refere a alínea “a” deste inciso, alterando-lhes a denominação e atribuição, definindo a natureza de seu recrutamento e fixando-lhes os vencimentos:

c) outras providências decorrentes do disposto nas alíneas “a” e “b” deste inciso;

II - leis delegadas relativas à Governadoria e Vice- Governadoria do Estado, aos órgãos autônomos e aos órgãos colegiados estabelecerão sua atribuição, objetivo, denominação, composição e subordinação;

III - leis delegadas relativas às entidades da Administração Indireta disporão sobre sua estrutura orgânica, observadas suas especificidades.

Art. 19 - Até a edição das leis delegadas a que se refere o artigo 19 desta Lei, os órgãos e unidades das Secretarias de Estado objeto de fusão, desmembramento ou incorporação, com o respectivo Quadro Especial de Pessoal, integram a estrutura do Poder Executivo, observada a seguinte correspondência total ou parcial:

V - Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos e Secretaria de Estado da Segurança Pública à Secretaria de Estado da Defesa:

Art. 23 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 24 - Revogam-se as disposições em contrário.

Dada no Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 02 de janeiro de 2003.

Aécio Neves - Governador do Estado.

ANEXO B

Lei Delegada nº 56, de 29/1/2003

Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências.

O Governador do Estado, no uso da atribuição que lhe foi conferida pela [Resolução nº 5.210, de 12 de dezembro de 2002](#), da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, decreta a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

Art. 1º - A Secretaria de Estado de Defesa Social, de que trata o inciso IV do artigo 5º da [Lei Delegada nº 49, de 2 de janeiro de 2003](#), tem sua organização até o nível de “Superintendência” definida nesta Lei:

CAPÍTULO II

Da Finalidade e da Competência

Art. 2º - A Secretaria de Estado de Defesa Social tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, gerenciar, controlar e avaliar as ações operacionais do setor a cargo do Estado visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, à redução dos índices de criminalidade, à recuperação de presos para reintegrá-los na sociedade e à assistência judiciária aos carentes de recursos, competindo-lhe:

II - coordenar o diálogo entre o Estado e a sociedade sobre o processo de exclusão social gerador de indivíduos autores de atos infracionais, com vistas à construção

compartilhada de soluções destinadas a reverter esse fenômeno no Estado de Minas Gerais;

III - vincular suas ações ao processo de desenvolvimento econômico e social, realizando, em parceria com outros órgãos de governo e com instituições da sociedade civil organizada, programas e projetos voltados para a consecução de seus fins;

CAPÍTULO III

Da Estrutura Orgânica

Art. 3º - A Secretaria de Estado da Defesa Social tem a seguinte estrutura orgânica:

I - Colegiado de Integração da Defesa Social;

II - Gabinete;

III - Assessoria de Apoio Administrativo;

IV - Assessoria Jurídica;

(Inciso com denominação alterada pelo art. 1º da [Lei Complementar nº 75, de 13/1/2004.](#))

V - Auditoria Setorial;

VI - Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças;

VII - Superintendência de Infra-Estrutura;

VIII - Superintendência de Atendimento às Medidas Sócio-Educativas;

IX - Superintendência de Prevenção à Criminalidade;

X - Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social;

XI - Subsecretaria de Administração Penitenciária:

(Vide [Lei nº 15.447, de 11/1/2005.](#))

a) Superintendência de Segurança e Movimentação Penitenciária;

b) Superintendência de Atendimento ao Sentenciado;

c) Escola de Justiça e Cidadania;

(Vide art. 17 da [Lei nº 14.695, de 30/7/2003](#)).

CAPÍTULO V

Disposições Finais

Art. 6º - A Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar subordinam-se ao Governador de Estado, integrando, para fins operacionais, à Secretaria de Estado de Defesa Social.

Art. 7º - As funções da Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos e da Secretaria de Estado da Segurança Pública no Grupo Coordenador e como Órgão Gestor do Fundo Penitenciário Estadual, passam a ser de responsabilidade da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 29 de janeiro de 2003.

AÉCIO NEVES

Danilo de Castro

Antônio Augusto Junho Anastasia

ANEXO C

DECRETO 43295, DE 29/04/2003

Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências.

O Governador do Estado de Minas Gerais, no uso da atribuição que lhe confere o inciso VII do [art. 90, da Constituição do Estado](#), tendo em vista o disposto na [Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003](#),

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

Art. 1º - A Secretaria de Estado de Defesa Social, criada pela [Lei Delegada nº 49, de 2 de janeiro de 2003](#) é organizada pela [Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003](#) e pelo disposto neste Decreto.

CAPÍTULO II

Da Finalidade e da Competência

Art. 2º - A Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS - tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, gerenciar, controlar e avaliar as ações operacionais do setor a cargo do Estado visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, à redução dos índices de criminalidade e à recuperação de presos para reintegrá-los à sociedade, competindo-lhe:

II - coordenar o diálogo entre o Estado e a sociedade sobre o processo de exclusão social gerador de indivíduos autores de atos infracionais, com vistas à construção compartilhada de soluções destinadas a reverter esse fenômeno no Estado de Minas Gerais;

III - vincular suas ações ao processo de desenvolvimento econômico e social, realizando, em parceria com outros órgãos de governo e com instituições da sociedade civil organizada, programas e projetos voltados para a consecução de seus fins;

CAPÍTULO III

Da Estrutura Orgânica

Art. 4º - A Secretaria de Estado de Defesa Social tem a seguinte estrutura orgânica:

I - Colegiado de Integração da Defesa Social;

IX - Superintendência de Prevenção à Criminalidade:

a) Diretoria de Prevenção Situacional da Criminalidade;

b) Diretoria de Reintegração Social;

c) Diretoria de Prevenção à Delinquência Juvenil;

CAPÍTULO IV

Das Competências das Unidades Administrativas

Seção I

Do Colegiado de Integração da Defesa Social

Art. 5º - O Colegiado de Integração da Defesa Social tem por finalidade a gestão articulada das organizações que compõem o sistema de defesa social, competindo-lhe:

I - formular e aprovar diretrizes e estratégias visando à integração do sistema de defesa social do Estado de Minas Gerais;

II - definir e aprovar grupos de trabalho para o tratamento de assuntos específicos;

III - formular e aprovar planos, programas e metas integradas para o sistema de defesa social do Estado de Minas Gerais;

IV - acompanhar a gestão operacional de integração dos diversos segmentos que compõem a defesa social;

V - avaliar o cumprimento dos planos e metas estabelecidas;

VI - exercer outras atividades correlatas.

Parágrafo único - As normas internas de organização e funcionamento do Colegiado serão estabelecidos em seu regimento interno aprovado por resolução do Secretário de Estado de Defesa Social.

Art. 6º - O Colegiado de Integração da Defesa Social tem a seguinte composição:

I - Secretário de Estado de Defesa Social, que é seu presidente;

II - Secretário-Adjunto de Defesa Social;

III - Subsecretário de Administração Penitenciária;

IV - Chefe da Polícia Civil;

V - Comandante Geral da Polícia Militar;

VI - Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar;

VII - Procurador-Chefe da Defensoria Pública.

Parágrafo único - O presidente do Colegiado poderá convidar outros órgãos do poder público, das esferas municipal, estadual e federal, para participarem das reuniões, bem como convocar dirigentes de outros órgãos integrantes da estrutura da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Seção XI

Da Superintendência de Prevenção à Criminalidade

Art. 51 - A Superintendência de Prevenção à Criminalidade tem por finalidade elaborar e coordenar planos, projetos e programas de prevenção integrada à criminalidade nos níveis social e situacional, mediante a construção de novas relações entre os órgãos componentes do sistema de defesa social e a sociedade civil, competindo-lhe:

I - desenvolver metodologias de prevenção à criminalidade nos níveis social e situacional;

II - incentivar a participação ativa da sociedade civil em projetos de prevenção à criminalidade;

III - promover políticas de reintegração social dos egressos do sistema penitenciário e das unidades de atendimento ao adolescente autor de ato infracional;

IV - articular a formação de coalizões interinstitucionais para prevenção à criminalidade;

V - acompanhar a execução dos contratos e convênios em sua área de execução, de forma a racionalizar e assegurar a qualidade do gasto com a manutenção das atividades sob sua responsabilidade;

VI - exercer outras atividades correlatas.

Subseção I

Da Diretoria de Prevenção Situacional da Criminalidade

Art. 52 - A Diretoria de Prevenção Situacional da Criminalidade tem por finalidade elaborar e executar políticas públicas de prevenção à criminalidade pautadas pela redução das oportunidades para a ocorrência de atos criminosos, competindo-lhe:

I - planejar e executar programas e projetos de cunho preventivo que incidam tanto sobre alvos disponíveis para ações criminosas quanto sobre a segurança e proteção desses alvos;

II - formular estratégias de prevenção dirigidas a grupos sociais em situação de alta vulnerabilidade à vitimização criminal;

III - exercer outras atividades correlatas.

(Vide [Decreto nº 43.751, de 19/2/2004.](#))

Subseção II

Da Diretoria de Reintegração Social

Art. 53 - A Diretoria de Reintegração Social tem por finalidade planejar e executar políticas e projetos de reinserção social dos egressos do sistema penitenciário e das unidades de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, competindo-lhe:

I - planejar e executar projetos que visem a readaptação dos egressos do sistema penitenciário e das unidades de atendimento ao adolescente autor de ato infracional;

II - fazer parcerias com organizações não governamentais visando a inserção dos egressos do sistema penitenciário e das unidades de atendimento ao adolescente autor de ato infracional no mercado de trabalho;

III - incentivar a participação da sociedade civil em programas e projetos atinentes à proteção social das famílias dos egressos;

IV - exercer outras atividades correlatas.

Subseção III

Da Diretoria de Prevenção à Delinqüência Juvenil

Art. 54 - A Diretoria de Prevenção à Delinqüência Juvenil tem por finalidade planejar e executar planos, projetos e programas preventivos direcionados a jovens e adolescentes, especialmente aqueles que residem em áreas que registram altos níveis de criminalidade e violência, competindo-lhe:

I - promover apoio social e psicológico a adolescentes vítimas de atos infracionais;

II - mobilizar a sociedade civil em torno dos problemas de criminalidade, utilizando o espaço da escola e de outros equipamentos públicos e comunitários para a discussão de estratégias para a redução do nível de delinqüência entre jovens e adolescente;

III - promover apoio e acompanhamento a famílias de jovens e adolescentes vítimas de atos infracionais;

IV - implementar programas e projetos de prevenção à violência doméstica;

V - exercer outras atividades correlatas.

CAPÍTULO VI

Das Disposições Finais

Art. 55 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 29 de abril de 2003; 212º da Inconfidência Mineira.

AÉCIO NEVES - Governador do Estado.

ANEXO D

DECRETO 43334 2003

O Governador do Estado de Minas Gerais, no uso da atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 90, da Constituição do o crescimento substancial das taxas de homicídios ao longo da década de 1990 notadamente nos grandes centros urbanos do Estado a necessidade de uma política específica de segurança pública para as áreas de risco do Estado, uma vez que a análise espacial da incidência dos homicídios aponta a concentração desses crimes nas áreas degradadas dos grandes centros urbanos; Que mais da metade dos homicídios nestas áreas degradadas envolvem conflitos pessoais e são relacionados ao comércio das drogas ilícitas, motivados por disputas entre gangues de jovens por pontos de venda de substâncias entorpecentes ou mesmo acertos de contas entre os envolvidos; O firme propósito do Governo Estadual de empreender um combate eficaz à criminalidade e que tal combate, nos tempos atuais, tem como condição imprescindível a atuação integrada dos órgãos do Sistema de Defesa Social, compartilhando informações e sobretudo, articulando estratégias e ações de prevenção e repressão aos delitos.

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - Fica criado o Programa de Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Art. 2º - O Programa de Controle de Homicídios tem por objetivo reduzir a incidência de homicídios dolosos, mediante ações de prevenção e repressão, nas áreas de risco da Região Metropolitana de Belo Horizonte e em outros municípios do Estado cujos indicadores de criminalidade violenta o justifiquem, contando, para sua execução, com a ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, bem como das organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA DO PROGRAMA

Art. 3º - O Programa de Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais tem a seguinte estrutura administrativa, na forma do Anexo deste Decreto:

- I - Coordenação-Geral;
- II - Coordenações Municipais;
 - a) Grupo de Proteção Social;
 - b) Grupo de Ações Estratégicas de Intervenção;
- III - Fórum Municipal.

Seção I

Da Coordenação-Geral

Art. 4º - A Coordenação-Geral é órgão central de deliberação, e tem a atribuição de estabelecer as diretrizes gerais do Programa de Controle de Homicídios, coordenando, avaliando e acompanhando sua execução pelas Coordenações Municipais.

Art. 5º - A Coordenação-Geral tem a seguinte composição:

- I - 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Defesa Social;
- II - 1 (um) representante do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais;
- III - 1 (um) representante da Assembléia Legislativa do Estado e Minas Gerais;
- IV - 1 (um) representante do Ministério Público do Estado de Minas Gerais;
- V - 1 (um) representante da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais;
- VI - 1 (um) representante da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais;
- VII - 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes;
- VIII - 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Educação;
- IX - 1 (um) representante do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais;

X - Membros especiais, convidados pela Coordenação-Geral.

§ 1º - A Coordenação-Geral será presidida pelo Diretor da Superintendência de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Estado de Defesa Social.

§ 2º - A cada representante corresponde um suplente a quem caberá a substituição do titular em suas faltas e impedimentos eventuais.

§ 3º - A Coordenação-Geral elaborará seu regimento interno.

§ 4º - A Coordenação-Geral designará o substituto de seu Presidente.

§ 5º - A Secretaria de Estado de Defesa Social prestará o suporte técnico e administrativo necessário ao funcionamento da Coordenação-Geral, inclusive quanto a instalações, equipamentos, recursos humanos e comunicação social.

Seção II

Das Coordenações Municipais

Art. 6º - Será criada Coordenação Municipal do Programa no município onde se desenvolverá o Programa de Controle de Homicídios.

Art. 7º - A Coordenação Municipal tem a seguinte composição:

I - 1 (um) representante da Prefeitura Municipal;

II - 1 (um) representante da Câmara Municipal;

III - 1 (um) representante do Ministério Público do Estado de Minas Gerais;

IV - 1 (um) representante do Poder Judiciário;

V - 1 (um) representante da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais;

VI - 1 (um) representante da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais;

VII - 1 (um) representante da sociedade civil organizada, indicado por associações comunitárias, regularmente constituídas e em funcionamento há, no mínimo, 2 (dois) anos.

§ 1º - A cada representante corresponde um suplente a quem caberá a substituição do titular em suas faltas e impedimentos eventuais.

§ 2º - As formas de atuação da Coordenação Municipal serão estabelecidas no seu regimento interno, observadas as diretrizes gerais estipuladas pela Coordenação-Geral.

Art. 8º - Compete à Coordenação Municipal planejar, coordenar e executar as ações da(s) unidade(s) do Programa de Controle de Homicídios no Município. Parágrafo único - Para o desenvolvimento de suas ações, a Coordenação Municipal se articulará com os órgãos do executivo municipal, representantes estaduais dos integrantes do Programa e sociedade civil.

Seção III

Dos Grupos de Trabalho

Art. 9º - Serão criados Grupo de Proteção Social e Grupo de Ações Estratégicas de Intervenção em cada município contemplado pelo Programa, os quais serão organizados de acordo com as demandas de cada comunidade, podendo ser criados subgrupos de trabalho.

Art. 10 - Os grupos de trabalho atuarão de forma articulada, planejando e executando ações que visem a diminuição da violência nas comunidades contempladas pelo Programa de Controle de Homicídios.

Seção IV

Do Fórum Municipal

Art. 11 - Será realizado mensalmente um Fórum Municipal reunindo todos os envolvidos no programa, com o objetivo de monitorar e avaliar os resultados, bem como propor novas estratégias e ações necessárias.

§ 1º - A divulgação periódica dos resultados do Programa será realizada nos Fóruns, a critério da Coordenação-Geral.

§ 2º - A Coordenação-Geral tem assegurada a participação no Fórum Municipal.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 12 - Os membros da Coordenação-Geral e das Coordenações Municipais do Programa de Controle de Homicídios não perceberão retribuição pecuniária pelos trabalhos desenvolvidos, sendo suas atividades consideradas de relevante interesse público.

Art. 13 - As instituições parceiras garantirão à Coordenação-Geral e às Coordenações Municipais o acesso à informação e a dados específicos de sua área.

Art. 14 - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 20 de maio de 2003; 212º da Inconfidência Mineira.

Aécio Neves –

Governador do Estado

ANEXO E

INSTRUÇÃO Nº02/05-CG O CORONEL PM COMANDANTE-GERAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, no uso das atribuições que lhe confere o art. 6o, inciso XI do R/100, aprovado pelo Decreto nº18.445, de 15Abr77;

Considerando constituírem eixos essenciais da segurança pública brasileira ³/₄ conforme orientação da SENASP/Ministério da Justiça, aos quais assentiu positivamente Minas Gerais, mediante adesão ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)³/₄a valorização dos seus profissionais, o aperfeiçoamento das práticas de produção e gestão do conhecimento, o desenvolvimento de ações preventivas planejadas e focalizadas, a introdução de mecanismos eficientes de controle, a adoção de instrumentos de participação da cidadania no sistema como um todo e o desenvolvimento de políticas de redução da violência especificamente voltadas para o enfrentamento de problemas e situações estratégicos.

Considerando decorrerem dos princípios da segurança pública brasileira, segundo diretrizes também provenientes do Governo Federal, os entendimentos de que “direitos humanos e eficiência policial são compatíveis entre si e mutuamente necessários” e de que “ação social preventiva e ação policial são complementares e devem combinar-se na política de segurança”.

Considerando, de acordo com o Plano Estratégico da PMMG, serem valores da Polícia Militar, dentre outros, a *é t i c a e a p a r t i c i p a ç ã o*, esta significando o “valor concernente a políticas institucionais de apoio à mobilização comunitária e de envolvimento de seus integrantes nesse processo”; e consistirem nas principais políticas setoriais de operações a “ênfase na prevenção à ocorrência do delito” e o “acompanhamento da mutabilidade e mobilidade do crime, como instrumento de percepção das demandas operacionais”.

Considerando constituírem objetivos estratégicos da Polícia Militar, para o quadriênio 2004-2007, “empregar os talentos humanos, de forma lógica e racional, priorizando o desenvolvimento da atividade preventiva afeta à PMMG (Objetivo nº8); “consolidar a filosofia de Direitos Humanos” (Objetivo nº 23), “Incrementar ações de caráter educacional pela PMMG, objetivando prevenir o uso e o tráfico de drogas no Estado de Minas Gerais” (Objetivo nº 24), “consolidar a filosofia de polícia

comunitária”(Objetivo nº25), e“implantar o Sistema Integrado de Defesa Social em todas as frações da PMMG” (Objetivo nº 28),

RESOLVE estabelecer, para o alcance dos objetivos do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco - GEPAR, o seguinte Regimento Interno:

CONTEXTUALIZAÇÃO

O cenário atual da criminalidade em todos os centros urbanos do país é alarmante. A criminalidade cresce de forma multidirecionada e a demanda por segurança, em especial aquela destinada a promover a proteção e o socorro da comunidade, está ultrapassando a capacidade instalada dos órgãos de segurança. O crime organizado se expande e se instala em locais onde o Estado não está presente de forma efetiva, passando a substituir o próprio Estado e ditando as regras para aquele grupo social. Como a linguagem utilizada pelo crime organizado é a violência, as pessoas ficam amordaçadas e subjugadas aos seus desmandos. O tráfico de drogas, carro chefe do crime organizado, encontra campo fértil para se disseminar em aglomerados e vilas, onde a carência social é tão intensa e a ausência do Estado tão notória. A falta de urbanização, reduzindo os acessos destas vilas em becos e vielas com esgoto a céu aberto, transformam estes locais em verdadeiro quartel general de traficantes e o grande número de crianças e adolescentes ociosas e sem perspectiva de evolução social busca no crime o único caminho para reverter esse quadro. O tráfico de drogas passa a ser a principal fonte de renda dessa comunidade e muitos jovens enveredam por este caminho, encontrando nele o seu fim. Homicídios de adolescentes provocados por disputas de território entre gangues que movimentam o tráfico de drogas nestas áreas passam a ser uma constante e a vida passa a ser banalizada. Essas gangues e grupos se tornam tão fortes que começam a enfrentar o único órgão estatal que esporadicamente se faz presente nestas áreas: a polícia. Os confrontos são constantes, as ações das gangues cada vez mais ousadas e a polícia cada vez mais repressora e violenta. A comunidade desses grupos passa a ficar oprimida tanto pelas ações dos traficantes quanto da polícia, gerando grande insatisfação social. Diante desse quadro, a Polícia Militar de Minas Gerais tem utilizado na medida do possível, seus recursos humanos e logísticos disponíveis, para a preservação da ordem pública. Contudo, os recursos disponíveis tem se mostrado insuficientes para a demanda aclamada da população, daí a necessidade de encontrar novas formas para suprir tais deficiências.

Frente a esse desafio, a Polícia Militar tenta inovar, através do desenvolvimento de vários projetos que estimulem a comunidade a participar das questões relacionadas à segurança pública, a ponto de não se falar hoje sobre o tema sem se falar em Polícia Comunitária. Sabe-se que hoje muitos cidadãos em situações de risco se enveredam pela criminalidade, por absoluta falta de uma oportunidade para estudar, trabalhar e/ou se especializar em alguma atividade profissional, não havendo essas oportunidades, tornam-se alvos potenciais, prestes a se delinquir. Sabendo que a estratégia de atuação nos aglomerados e vilas (áreas de risco), precisa ser diferenciada e de forma permanente com ênfase na prevenção, respeito aos direitos humanos e envolvimento comunitário, buscando combater a criminalidade nas causas e não nos efeitos, por acreditar ser essa a melhor forma de prevenir a ascensão criminal, a Polícia Militar de Minas Gerais resolve criar o G E P A R (G r u p o E s p e c i a l i z a d o e m P o l i c i a m e n t o d e Á r e a s d e R i s c o) nas UEOp com responsabilidade territorial, para atendimento exclusivo a estas comunidades, promover a prevenção e repressão qualificada aos crimes violentos, com o objetivo precípuo de tentar reduzir os altos índices de homicídios desses locais e traçar estratégias para reduzir a mão de obra disponível para a prática de crimes.

2 MISSÃO

2.1 Geral

2.1.1 Executar o policiamento ostensivo diuturno dos aglomerados, vilas e locais violentos (áreas de risco), onde o número de homicídios evoluam para um quadro de descontrole, bem como outros crimes violentos, devidamente constatado pela SEDS ou outros órgãos do sistema de defesa social; e em locais onde estejam implantados ou possam emergir focos de associações delituosas (crime organizado) voltadas para a quebra da Paz Social.

2.1.2 Atuar diretamente na prevenção de crimes violentos, em especial o homicídio, bem como o tráfico ilícito de entorpecentes no interior desses locais.

2.1.3 Neutralizar, de maneira preventiva e repressiva, as “guerras de quadrilhas rivais” existentes nas áreas de risco evitando a eclosão de homicídios e outros crimes violentos.

2.1.4 Priorizar as ações de caráter preventivo, especialmente aquelas inibidoras dos crimes contra a pessoa.

2.1.5 Desenvolver e participar de projetos sociais que visem a interação da comunidade com a Polícia Militar e demais órgãos do sistema de defesa social, melhorando assim o relacionamento e a visão dos moradores destes locais com a polícia e resgatando a dignidade dessas pessoas.

2.2 Particular

2.2.1 Executar as atividades conforme o planejamento das seções de operações das UEOP, em conjunto com os demais órgãos do sistema de defesa social.

2.2.2 Fazer contatos comunitários para conhecer os moradores dos aglomerados de forma a distinguir os cidadãos infratores dos cidadãos de bem, bem como realizar visitas tranquilizadoras, com o mesmo objetivo, incentivando a utilização do Disque Denúncia.

2.2.3 Realizar abordagens diversas em pessoas suspeitas.

2.2.4 Realizar batidas policiais em bares, botequins e outros locais que pela sua natureza sejam potencializadores da eclosão de graves delitos.

2.2.5 Apoiar o atendimento de ocorrência nos locais onde atuam, dando coberturas às viaturas que ali adentrarem.

2.2.6 Abordar os ônibus coletivos, motoboys, taxistas, dentre outros veículos de transporte coletivo que circulam nos locais que atuam.

2.2.7 Abordar veículos suspeitos, executando buscas nos automóveis e passageiros.

2.2.8 Conhecer e identificar os componentes das quadrilhas que atuam nesses locais, mantendo banco de dados atualizado.

2.2.9 Realizar operações preventivas nas “bocas de fumo” impedindo o tráfico de entorpecentes.

2.2.10 Cumprir mandados de busca e apreensão e mandados de prisão.

2.2.11 Capturar os líderes e membros das quadrilhas que são procurados pela justiça.

2.2.12 Identificar, prender ou apreender autores dos crimes de homicídios e crimes violentos, conduzindo-os à presença da autoridade de Polícia Judiciária.

2.2.13 Apreender armas, munições e drogas e outros objetos utilizados na prática de crime.

2.2.14 Garantir o direito fundamental das pessoas de ir e vir, com a máxima liberdade.

2.2.15 Inibir e evitar a ação dos cidadãos infratores que atuam e se homiziam nesses locais.

2.2.16 Conhecer os anseios dos moradores dos locais onde atuam, participando dos foros comunitários realizados.

2.2.17 Mobilizar as lideranças comunitárias destas áreas com o intuito de trabalhar em parceria com a comunidade.

2.2.18 Mobilizar a comunidade para a participação nos Conselhos Comunitários de Segurança Pública–CONSEP–dessas áreas, fazendo gestão co-participativa.

2.2.19 Desenvolver atividades de proteção social em conjunto com o Centro de Referência do Cidadão–CRC, se houver e projeto Fica Vivo, caso esteja implantado.

2.2.20 Conhecer a realidade social dessas comunidades, participando da solução de seus problemas.

2.2.21 Acionar os órgãos públicos sempre que deparar com demanda específica deles no intuito de solucionar o problema.

2.2.22 Desenvolver projetos em parceria com a comunidade para minimizar o sofrimento das pessoas carentes dessas áreas de riscos.

2.2.23 Solicitar operações de cumprimento de mandados de busca e apreensão, de prisão ou de ocupação desses locais sempre que a sensação de tranquilidade pública for alterada.

2.2.24 Realizar acompanhamento das ações de cidadãos infratores dos locais que atuam, subsidiando de informações as UEOp, para o planejamento de ações e operações conjuntas, evitando assim, a ocorrência do crime.

2.2.25 Utilizar escolas, repartições públicas e/ou particulares como base nas áreas de risco para servir de aproximação e despertar o sentimento de ajuda por parte da população junto ao GEPAR.

2.3 Eventual

2.3.1 Prestar as medidas básicas de atendimento à emergências em caso de necessidade.

2.3.2 Fornecer informações ao público quando solicitadas.

2.3.3 Dar cobertura a outros policiais fora dos locais de atuação, em caso de prioridade.

2.3.4 Registrar boletins de ocorrências de prisões e/ou apreensões realizados nos locais de atuação.

2.3.5 Relatar, de forma sistemática, todas as atividades realizadas nos turnos de serviços.

3 EXECUÇÃO

3.1 Conceito de atuação

3.1.1 Os aglomerados e vilas apresentam características semelhantes no tocante à criminalidade, pois ela nasce do intenso tráfico de drogas que existem nestas regiões e que conseqüentemente desencadeiam outros delitos. Ocorrências de homicídios, assaltos e outros de menor potencial ofensivo, giram em torno do tráfico de drogas, pois o crime organizado chega a exercer um poder paralelo ao Estado, onde as comunidades dos referidos aglomerados são obrigadas a aceitar as imposições destes criminosos, além de viverem sob uma tensão muito forte, quando elas se acham sem apoio do Estado. Para efeito desta norma, os locais expostos acima ficam identificados como áreas de risco.

3.1.2 A atuação do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco–GEPAR, está baseada na filosofia de trabalhar o contexto social das áreas de risco, visando resgatar a credibilidade da comunidade local para com a Polícia Militar, através das ações sociais de polícia preventiva e repressiva qualificada.

3.1.3 O GEPAR atuará nos aglomerados/vilas com o intuito de garantir a segurança aos moradores, evitando que as quadrilhas envolvidas com o tráfico de drogas ditem as regras no local.

3.1.4 Os policiais militares pertencentes ao GEPAR executarão suas atividades dentro de três pilares: a prevenção, a repressão qualificada e a promoção social.

3.1.4.1 Prevenção:

3.1.4.1.1 O GEPAR realizará visitas tranquilizadoras, em comércios, casas, escolas e postos de saúde objetivando conhecer a realidade daquela comunidade, além de colher informações relativas ao local de atuação e que possam subsidiar na melhoria da segurança, quer seja levantando informações sobre os cidadãos infratores atuantes naquele local, quer seja de cunho social ou outro aspecto que vise o bem estar daquela comunidade, trabalhando, preferencialmente, com técnicas de policiamento voltado para a resolução de problemas e observando a devida cautela, evitando a exposição de cidadãos de bem;

3.1.4.1.2 Deverá, sob todos os aspectos, trabalhar para angariar a confiança da comunidade local, através de ações de aproximação para com os cidadãos de bem, fazendo contatos com os moradores, principalmente aqueles que foram vítimas de violência, objetivando restaurar o clima de tranqüilidade;

3.1.4.1.3 Fará ponto base e batidas policiais freqüentes nas chamadas “bocas de fumo” com o intuito de reprimir a prática do comércio ilícito de entorpecentes nesses locais;

3.1.4.1.4 Efetuará abordagem em todas as pessoas suspeitas no local, que estejam ali de passagem, procurando evitar que pessoas de outras áreas pratiquem atividades ilícitas naquela área/local de atuação;

3.1.4.1.5 Pautará suas ações/operações de forma a antecipar a eclosão do crime retirando de atuação os cidadãos infratores contumazes, trabalhando em conjunto com os outros órgãos que compõem o Sistema de Defesa Social, observando os aspectos legais pertinentes.

3.1.4.2 Repressão Qualificada:

3.1.4.2.1 O GEPAR mapeará sua área de atuação no que se refere às modalidades de crimes existentes, bem como correlacioná-las com os grupos de cidadãos infratores que as praticam, além de mapear também os pontos de tráfico de drogas e seus líderes, “modus operandi” e as gangues existentes, mantendo banco de dados atualizado com fotos e endereços de todos que forem presos. Desta forma o GEPAR manterá um monitoramento constante dos cidadãos infratores, tomando todas as medidas de repressão contra eles, causando o mínimo de transtorno para os cidadãos de bem, fazendo uma repressão qualificada e trabalhando no foco do problema.

3.1.4.3 Promoção Social:

3.1.4.3.1 O GEPAR dará suporte, no que se refere a segurança pública, às atividades de promoção social desenvolvidas nas áreas de risco, coordenadas por outros órgãos do Poder Executivo, participando de forma integrada, conquistando a simpatia e a confiança dos moradores, além de trabalhar na raiz da questão social, que hoje afeta sobremaneira a questão de segurança pública. Para tal o GEPAR participará com ações que aproximem crianças e moradores da respectiva área/aglomerado à Polícia Militar em promoções como entretenimento, práticas esportivas, palestras, programas preventivos educacionais e outros, dentro do enfoque de participação e interação com a comunidade.

3.1.5 Os policiais do GEPAR trabalharão motorizados em viaturas policiais adaptadas às características físicas das áreas de risco (locais/aglomerados urbanos ou vilas) e cumprirão as escalas de serviço conforme preconizada pela Instituição, respeitando-se as necessidades e características de cada área de risco, bem como observando a presença constante da PMMG e proporcionando o aumento da segurança subjetiva.

3.1.6 Em cada viatura policial trabalhará uma guarnição de três policiais que permanecerá nas áreas de risco, não podendo haver remanejamento para outro setor, exceto em casos eventuais e de extrema gravidade. As UEOP utilizarão quantas guarnições forem necessárias para o cumprimento do serviço. Em cada UEOP em que o projeto Fica Vivo estiver implantado, o GEPAR será comandado, obrigatoriamente, por um Tenente, que será auxiliado por um Sargento.

3.1.7 O GEPAR cumprirá a escala de serviço de acordo com as normas internas da PMMG, observando a presença constante nos locais de atuação, principalmente nos horários de maior clamor público e identificados, pelas seções de operações das

Unidades a que pertencem, como os horários de maior incidência de crimes violentos e tráfico de drogas. As escalas de serviço deverão ser adequadas ao reajuste constante no que se refere a evolução da criminalidade e sensação de segurança da população local, respeitando-se, na medida do possível, descanso, folga e carga horária adequados, como forma de propiciar ao militar tempo adequado ao lazer e o planejamento de suas atividades pessoais;

3.2 Composição do GEPAR

3.2.1 O GEPAR será formado por policiais militares convocados voluntariamente, com no mínimo um ano de serviço na atividade operacional e que não tenham sido, nos últimos doze meses, punidos por abuso de autoridade, emprego indevido de arma de fogo, uso de bebida alcoólica, e outras transgressões de natureza grave, além de estarem atualizados no Treinamento Policial Básico, possuidor do curso de promotor de polícia comunitária, ou promotor de direitos humanos, ou ainda, instrutor do PROERD, no mínimo.

3.2.2 Os policiais convocados passarão por um processo de seleção psicológica, quando serão avaliados sob as seguintes características: autodomínio quando submetido a altas pressões, capacidade mobilizadora de massas, capacidade de trabalhar em parceria com o público e espírito de equipe.

3.2.3 Os policiais selecionados serão submetidos a um treinamento complementar, padronizado, de capacitação específica, com disciplinas voltadas para a polícia comunitária, mobilização comunitária, direitos humanos e prevenção ao uso de drogas, além de técnicas e táticas policiais, visando uma maior qualificação profissional e, por conseguinte, melhorar o atendimento ao público alvo.

3.2.4 Os policiais selecionados para atuarem no GEPAR, deverão permanecer no Grupo, no mínimo, por dois anos. Salvo nos casos de transferência, realização de cursos, inadaptabilidade ao serviço e afastamentos solicitados pelo Comandante de Cia após análise da Comissão de Acompanhamento do GEPAR e parecer do Comandante da UEOp. Todo afastamento de policiais do GEPAR deverá ser de conhecimento da RPM responsável pela UEOp e do EMPM, para controle.

3.3 Controle e acompanhamento

3.3.1 O controle e acompanhamento do GEPAR será realizado em dois níveis: operacional e administrativo.

3.3.2 No nível operacional o GEPAR deverá relatar, através do BOS ou em livro próprio ou ainda, no Relatório de Atividades (onde o SIDS estiver instalado), todas as ações e operações realizadas diariamente, que serão analisadas pelos comandantes de Cia para as providências cabíveis no que se refere às competências e acionamentos dos demais órgãos do sistema de defesa social, nos casos que ultrapassam a competência do Comandante do GEPAR;

3.3.3 No nível administrativo, as UEOp deverão compor uma Comissão de Acompanhamento do GEPAR, composta por um Oficial QOS psicólogo, assessor jurídico, chefe da seção de inteligência e o chefe da seção de emprego operacional, chefiada pelo Subcomandante da Unidade; que acompanharão sistematicamente todo o desempenho dos policiais militares componentes dos GEPAR daquela Unidade.

3.3.4 A Comissão de Acompanhamento do GEPAR, avaliará o Grupo semestralmente, apresentando relatórios às RPM que repassarão ao EMPM, bem como acompanhará todas as ocorrências que envolvam os integrantes dos GEPAR, principalmente no que se refere ao apoio jurídico e psicológico.

3.3.5 O relatório semestral da Comissão de Acompanhamento do GEPAR deverá expor as observações gerais do Grupo, como um todo, abordando aspectos psicológicos, jurídicos, de atividade de inteligência e operacional.

3.3.6 Os relatórios individuais, que comporão o acompanhamento dos integrantes do GEPAR, deverão abordar os aspectos descritos anteriormente, acrescido de informações específicas e quando produzidos deverão ter os encaminhamentos necessários às decisões e arquivados na Seção de Inteligência da Unidade, em pasta própria.

3.3.7 O acompanhamento do GEPAR, também será composto pela visão da comunidade em que o grupo atua, através de uma avaliação direta, feita pelo Comandante de Cia e pelas informações colhidas nos locais.

3.4 Atribuições dos elementos subordinados

3.4.1 Comandante do GEPAR:

3.4.1.1 Coordenar as atividades do GEPAR, cumprindo as diretrizes do Comando da Cia e do Batalhão;

3.4.1.2 Realizar o treinamento extensivo tático e específico antes do início do serviço do Grupo conforme normas internas da PMMG;

3.4.1.3 Realizar o treinamento extensivo técnico, apresentando aos policiais a forma correta de desempenhar as atividades de busca e contato comunitário;

3.4.1.4 Manter rigoroso controle da atuação dos integrantes do grupamento;

3.4.1.5 Manter o controle do material e armamento disponível, em conjunto com o chefe da SAT;

3.4.1.6 Acompanhar diretamente todas as ocorrências de maior repercussão;

3.4.1.7 Repassar, via Comando da Cia e UEOp, todas as informações aos órgãos que compõem o Sistema de Defesa Social objetivando o ciclo completo de polícia;

3.4.1.8 Manter acompanhamento constante dos integrantes do GEPAR;

3.4.1.9 Prestar o anúncio diário ao Comandante de Cia;

3.4.1.10 Relatar, através de documento próprio as atuações diárias do Grupo, conforme 3.3.2;

3.4.1.11 Repassar ao Comandante de Cia as necessidades de reciclagem e participação de policiais do Grupo em cursos relacionados à atuação do GEPAR;

3.4.1.12 Propor ao Comandante de Cia a inclusão ou afastamento de policiais no GEPAR;

3.4.1.13 Participar, junto ao Comando da Cia, do planejamento da atuação do GEPAR; 3.4.1.14 Realizar a avaliação periódica do desempenho do Grupo e dos policiais do Grupo.

3.4.2 Comandante das Companhias que possuam GEPAR:

3.4.2.1 Apoiar o comandante do GEPAR, de acordo com a disponibilidade de policiais, recursos materiais e medidas necessárias para a atuação do Grupo;

3.4.2.2 Supervisionar as atividades do GEPAR;

3.4.2.3 Coordenar a atuação operacional do GEPAR, através do acompanhamento dos registros em livro próprio, ou no local das ações e operações sob responsabilidade do Grupo;

3.4.2.4 Facilitar a comunicação do GEPAR com os demais órgãos do Sistema de Defesa Social, servindo, como elo de ligação entre as ações do Grupo e os órgãos citados, principalmente no que se refere ao projeto Fica Vivo;

3.4.2.5 Acompanhar os integrantes do GEPAR em sua missão, propondo ao Comando do Batalhão a avaliação da Comissão de Acompanhamento do GEPAR, nos casos que se fizerem necessários, principalmente no que se refere ao afastamento de policiais do Grupo;

3.4.2.6 Participar de reuniões comunitárias, requeridas pelo GEPAR, junto a comunidade, quando necessário e dentro da filosofia de polícia comunitária e policiamento voltado para a resolução de problemas;

3.4.2.7 Propor ao Comando da UEOP a inclusão de policiais no GEPAR;

3.4.2.8 Propor ao Comando do UEOP a inclusão de policiais do GEPAR em treinamentos e cursos específicos;

3.4.2.9 Repassar, sistematicamente, ao GEPAR, informações sobre a evolução da criminalidade nos locais onde atuam, participando diretamente do planejamento de atuação do Grupo e elaboração das escalas de serviço;

3.4.2.10 Realizar, sistematicamente, a avaliação de desempenho do grupo e do Comandante do GEPAR.

3.4.3 Chefe da Seção de Inteligência - P/2:

3.4.3.1 Repassar aos Comandantes de Cia e Comandantes dos GEPAR todos os dados/informações referentes a segurança pública das áreas/aglomerados envolvidas e que tiver conhecimento;

3.4.3.2 Atuar em apoio aos Comandantes dos GEPAR, disponibilizando os recursos humanos e logísticos necessários, sempre que solicitado, para operações e levantamentos de dados específicos;

3.4.3.3 Participar, como membro da Comissão de Acompanhamento do GEPAR, fornecendo todas as informações necessárias à Comissão e emitindo parecer;

3.4.3.4 Monitorar casos de ameaças contra o policial militar do GEPAR e também sua família.

3.4.4 Chefe da Seção de Emprego Operacional–P/3:

3.4.4.1 Planejar ações/operações de ocupação nas respectivas áreas de risco sempre que houver demanda, sob a supervisão e coordenação do SubCmt da UEOp, devendo envolver os Comandos das Cia e dos GEPAR no planejamento e na execução;

3.4.4.2 Fornecer, sistematicamente ou quando solicitados, às Cia e aos GEPAR, as informações de análise criminal, referentes a evolução dos crimes nas respectivas áreas de atuação;

3.4.4.3 Participar, como membro da Comissão de Acompanhamento do GEPAR, fornecendo todas as informações necessárias à Comissão e emitindo parecer.

3.4.5 Chefe da Seção de Comunicação Organizacional–P/5:

3.4.5.1 Divulgar as ocorrências de destaques envolvendo o GEPAR e os projetos sociais apoiados por ele;

3.4.5.2 Apoiar o GEPAR nas atividades de Promoção Social;

3.4.5.3 Buscar parcerias junto aos veículos de comunicação para que noticiem as demandas sociais da comunitária, bem como cobrar das autoridades competentes a resolução dos problemas encontrados e também transmitir para a população de modo geral, os resultados do policiamento, servindo como termômetro da tranquilidade e paz social;

3.4.5.4 Acompanhar sistematicamente as atividades do GEPAR visando o desenvolvimento e apoio nas atividades de comunicação organizacional realizadas pelo grupo.

3.5 Prescrições diversas:

3.5.1 A escala do GEPAR será supervisionada pelo Subcomandante de cada UEOp, devendo sua execução estar de acordo com os documentos normativos institucionais.

3.5.2 Os policiais componentes do GEPAR prestarão serviço especificamente na respectiva área de risco, não podendo ser remanejados e nem substituídos, salvo, os casos mencionados anteriormente.

3.5.3 As viaturas utilizadas pelo GEPAR não poderão ser usadas por outros policiais, exceto se devidamente autorizado pelo Comando de cada Unidade.

3.5.4 Os policiais, componentes do GEPAR, deverão ser constantemente instruídos, através de cursos e palestras voltados para a doutrina de polícia comunitária, mobilização comunitária, direitos humanos e técnicas policiais.

3.5.5 Além das instruções semanais, a cada trimestre os policiais componentes do GEPAR deverão participar de uma reunião de avaliação com a presença do Oficial QOS psicólogo da Unidade, cuja as informações comporão a relatório semestral da Comissão de Acompanhamento do GEPAR.

3.5.6 A criação de GEPAR está vinculada a uma série de condições precedida de um estudo de situação ao EMPM, com o parecer da RPM, apresentando dentre outros aspectos a vinculação com um projeto social, os custos logísticos, administrativos e operacionais, os índices de desenvolvimento humano do local de implantação, os impactos sociais caso seja implantado, os índices de criminalidade violenta, de homicídio e crimes relacionados ao tráfico de drogas.

3.5.7 As Unidades que se propuserem a criar o GEPAR, vinculados a programas sociais do Estado, ou não, deverão envidar esforços, junto aos escalões superiores, para a estruturação dos Grupos, com recursos humanos e logísticos, de acordo com esta norma.

3.5.8 Poderá ser estabelecida, pela Unidade Executora, uma base móvel do GEPAR, em sua área de atuação, servindo como ponto base de referência para o cidadão. Esta base deve ser itinerante, instalada nas áreas de risco, de forma que atenda aos anseios da comunidade de maneira geral, conforme 2.2.25.

3.5.9 Caso os locais de atuação do GEPAR deixem de ser caracterizados como áreas de risco, pela diminuição dos índices de violência, ação do poder público local, por exemplo, com a retirada de moradores, entre outras; a guarnição do GEPAR deverá ser remanejada ou utilizada em outras atividades do policiamento ordinário, de acordo com as necessidades da UEOp.

3.5.10 A Criação do GEPAR deve ser precedida de uma conscientização comunitária das áreas de risco e envolvimento o CONSEP local. Após instalado, as UEOp, junto com as RPM, deverão realizar uma avaliação de resultados, com foco no desempenho operacional, das ações do Grupo.

ANEXO F

LEI DELEGADA 117, DE 25/01/2007

O GOVERNADOR DO ESTADO, no uso da atribuição que lhe confere o inciso IX do [art. 90 da Constituição do Estado](#) e tendo em vista o disposto na [Resolução nº 5.294, de 15 de dezembro de 2006](#), da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, decreta a seguinte Lei Delegada:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º (Revogado pelo art. 144 da [Lei Delegada nº 180, de 20/1/2011.](#))

Dispositivo revogado:

“Art. 1º A Secretaria de Estado de Defesa Social, de que trata o inciso IV do art. 19 da [Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007](#), tem sua estrutura orgânica básica definida nesta Lei Delegada.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei Delegada, a expressão "Secretaria de Estado de Defesa Social", o termo "Secretaria" e a sigla "SEDS" se equivalem.”

CAPÍTULO II

DA FINALIDADE E DA COMPETÊNCIA

Art. 2º (Revogado pelo art. 144 da [Lei Delegada nº 180, de 20/1/2011.](#))

Dispositivo revogado:

“Art. 2º A Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS - tem por finalidade planejar, organizar, coordenar, articular, avaliar e otimizar as ações operacionais do sistema de defesa social, visando à promoção da segurança da população, competindo-lhe:

VI - elaborar, implementar e avaliar políticas de prevenção social à criminalidade, articulando ações com a sociedade civil e o poder público;

CAPÍTULO III

DA ESTRUTURA ORGÂNICA BÁSICA

Art. 3º (Revogado pelo art. 144 da [Lei Delegada nº 180, de 20/1/2011.](#))

Dispositivo revogado:

“Art. 3º A Secretaria de Estado de Defesa Social tem a seguinte estrutura orgânica básica:

X - Superintendência de Prevenção à Criminalidade;

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 25 de janeiro de 2007; 219º da Inconfidência Mineira e 186º da Independência do Brasil.

Aécio Neves - Governador do Estado

ANEXO G

LEI DELEGADA 179, DE 01/01/2011

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta Lei Delegada dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO PODER EXECUTIVO

Art. 5º As Secretarias de Estado e as respectivas Subsecretarias são as seguintes:

V – Secretaria de Estado de Defesa Social:

(Vide art. 132 da [Lei Delegada nº 180, de 20/1/2011](#).)

- a) Subsecretaria de Administração Prisional;
- b) Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas;
- c) Subsecretaria de Inovação e Logística do Sistema de Defesa Social;
- d) (Revogado pelo art. 4º da [Lei nº 20.593, de 28/12/2012](#).)

Dispositivo revogado:

“d) Subsecretaria de Políticas sobre Drogas;”

e) Subsecretaria de Promoção da Qualidade e Integração do Sistema de Defesa Social;

f) Subsecretaria de Políticas sobre Drogas;

(Alínea acrescentada pelo art. 1º da [Lei nº 21.077, de 27/12/2013.](#))

Art. 6º Os cargos de Secretário de Estado são os seguintes:

V – Secretário de Estado de Defesa Social;

§ 1º A cada cargo de Secretário de Estado previsto neste artigo corresponde um cargo de Secretário de Estado Adjunto.

§ 2º O cargo de Secretário de Estado Adjunto referido no § 1º tem como atribuição auxiliar o titular na direção do órgão, substituindo-o em suas ausências, impedimentos e sempre que necessário, sem prejuízo de outras atribuições que lhe forem delegadas pelo titular.

I – subordinados diretamente ao Governador do Estado:

a) Advocacia-Geral do Estado - AGE;

b) Controladoria-Geral do Estado - CGE;

(Vide art. 44 da [Lei Delegada nº 182, de 20/1/2011.](#))

c) Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais - CBMMG;

d) (Revogado pelo inciso IV do art. 77 da [Lei nº 21.693, de 26/3/2015.](#))

Dispositivo revogado:

"d) Escritório de Prioridades Estratégicas, nos termos de lei específica;"

(Vide art. 1º da [Lei Delegada nº 181, de 20/1/2011.](#))

(Vide art. 19 da [Lei Delegada nº 182, de 20/1/2011.](#))

e) Gabinete Militar do Governador do Estado de Minas Gerais - GMG;

(Vide art. 47 da [Lei Delegada nº 180, de 20/1/2011.](#))

f) Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais - OGE;

g) Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - PCMG;

h) Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - PMMG;

§ 3º A Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais e a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais subordinam-se ao Governador do Estado e integram, para fins operacionais, o Sistema de Defesa Social, juntamente com a Secretaria de Estado de Defesa Social.

Palácio Tiradentes, em Belo Horizonte, 1º de janeiro de 2011; 223º da Inconfidência Mineira e 190º da Independência do Brasil.

ANTONIO AUGUSTO JUNHO ANASTASIA

ANEXO H

Lei Delegada nº 180, de 20 de Janeiro de 2011

CAPÍTULO VIII

DA SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL

Art. 132 - A Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS -, a que se refere o inciso V do art. 5º da Lei Delegada nº 179, de 2011, tem por finalidade planejar, organizar, coordenar, articular, avaliar e otimizar as ações operacionais do Sistema de Defesa Social, visando à promoção da segurança da população, competindo-lhe:

I - coordenar as políticas estaduais de segurança pública, elaborando-as e executando-as em conjunto com a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar e entidades da sociedade civil organizada;

V - elaborar, implementar e avaliar políticas de prevenção social à criminalidade, articulando ações com a sociedade civil e o poder público;

Art. 133 - A Secretaria de Estado de Defesa Social tem a seguinte estrutura orgânica básica:

XVI - Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade.

Palácio Tiradentes, em Belo Horizonte, 20 de janeiro de 2011; 223º da Inconfidência Mineira e 190º da Independência do Brasil.

ANTONIO AUGUSTO JUNHO ANASTASIA

ANEXO I

O VICE-GOVERNADOR, no exercício da função de **GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, no uso de atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 90, da Constituição do Estado, e tendo em vista o disposto nas Leis Delegadas nº 179, de 1º de janeiro de 2011, e 180, de 20 de janeiro de 2011,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS, de que trata o inciso V do art. 5º da Lei Delegada nº 179, de 2011, é organizada pela Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, e pelo disposto neste Decreto.

CAPÍTULO II

DA FINALIDADE E DAS COMPETÊNCIAS

Art. 2º A SEDS tem por finalidade planejar, organizar, coordenar, articular, avaliar e otimizar as ações operacionais do sistema de defesa social, visando à promoção da segurança da população, competindolhe:

IV - elaborar, implementar e avaliar políticas de prevenção social à criminalidade, articulando ações com a sociedade civil e o poder público;

CAPÍTULO IV

DA ESTRUTURA ORGÂNICA

Art. 4º A SEDS tem a seguinte estrutura orgânica:

XVI - Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade:

- a) Núcleo de Promoção Social da Juventude;
- b) Núcleo de Articulação Comunitária;
- c) Núcleo de Penas Alternativas e Inclusão Social de Egressos;
- d) Núcleo de Resolução Pacífica de Conflitos; e
- e) Núcleo de Implantação e Gestão de Centros de Prevenção à Criminalidade.

Seção XI

Da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade

Art. 16. A Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade - CPEC tem por finalidade elaborar, coordenar, monitorar e avaliar planos, projetos e programas de prevenção à criminalidade nos níveis social e situacional, visando à segurança pública e à garantia do exercício pleno da cidadania, competindo-lhe:

I - articular o sistema de defesa social, o sistema de justiça, a rede social e a sociedade civil, visando à execução de programas, projetos e ações de prevenção social à criminalidade;

II - desenvolver projetos e ações institucionais relacionadas com a prevenção à criminalidade e com a busca da diminuição da violência;

III - desenvolver projetos transversais como fatores de proteção em resposta aos fatores de risco;

IV - gerenciar os Centros de Prevenção à Criminalidade – CPC – e os equipamentos públicos de referência comunitária; e

V - orientar e supervisionar a metodologia desenvolvida pelos CPC e pelos programas de prevenção à criminalidade;

Subseção I

Do Núcleo de Promoção Social da Juventude

Art. 17. O Núcleo de Promoção Social da Juventude tem por finalidade elaborar, gerir e monitorar as ações do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo, competindo-lhe:

I - desenvolver ações de proteção social a jovens de 12 a 24 anos, em localidades com alta incidência de homicídio no Estado de Minas Gerais;

II - planejar e coordenar grupos de intervenção estratégica nas áreas atendidas pelo programa, articulando e promovendo a integração dos órgãos do sistema de defesa social e justiça criminal;

III - executar projetos locais e institucionais voltados para o atendimento dos jovens; e

IV - compor, fomentar e articular ampla rede de parceiros, bem como promover a inclusão do público em outros projetos, programas e serviços;

Subseção II

Do Núcleo de Articulação Comunitária

Art. 18. O Núcleo de Articulação Comunitária tem por finalidade desenvolver estratégias para viabilizar a participação do poder público, da comunidade e do terceiro setor, todos como parceiros da Coordenadoria de Prevenção à Criminalidade, competindo-lhe:

I - promover a elaboração de estudos sistêmicos sobre o fenômeno da violência e da criminalidade;

II - coordenar ações de representação política e articulação de redes nos municípios de atuação dos Centros de Prevenção à Criminalidade;

III - estabelecer e supervisionar parcerias com instituições públicas e privadas; e

IV - promover a participação da sociedade civil na política de segurança pública, inclusive através de seminários municipais e fóruns comunitários de prevenção à criminalidade.

Subseção III

Do Núcleo de Penas Alternativas e Inclusão Social de Egressos

Art. 19. O Núcleo de Penas Alternativas e Inclusão Social de Egressos tem por finalidade criar condições institucionais que viabilizem a execução do Programa Central de Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas - CEAPA e do Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp. competindo-lhe:

I – No CEAPA:

a) articular com o sistema de justiça criminal o encaminhamento de pessoas em situação de cumprimento de pena ou medida alternativa, bem como promover o acompanhamento conjunto da execução penal;

b) compor, articular e fomentar a rede de parceiros institucionais do programa, no que tange ao da determinação judicial e à inclusão social; e

c) criar projetos e ações que assegurem o caráter educativo do cumprimento da pena e medida alternativa;

II - No PrEsp:

a) atender o público egresso do sistema prisional, bem como pessoas em execução de pena em regime aberto, estas a partir de acordos firmados com o sistema de justiça criminal;

b) criar projetos e ações que promovam condições para inclusão social do público atendido;

c) incentivar a participação da sociedade civil em programas e projetos relativos à inclusão social do público atendido e seus familiares;

d) compor, articular e fomentar a rede de parceiros institucionais do programa;

e

e) estabelecer parcerias com organizações não governamentais visando a inserção no mercado de trabalho do público atendido.

Subseção IV

Do Núcleo de Resolução Pacífica de Conflitos

Art. 20. O Núcleo de Resolução Pacífica de Conflitos tem por finalidade formular, executar e avaliar as ações do Programa Mediação de Conflitos e do Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Estado de Minas Gerais competindo-lhes:

I - No Programa Mediação de Conflitos:

- a) desenvolver atendimento às pessoas, famílias e comunidades abrangidas pelos Centros de Prevenção à Criminalidade, com base na metodologia de Mediação de Conflitos interpessoal e comunitária;
- b) promover orientação sócio-jurídica às pessoas, famílias e comunidades abrangidas pelos Centros de Prevenção à Criminalidade;
- c) formular e executar projetos temáticos e coletivizações de demandas; e
- d) desenvolver parcerias institucionais a partir da disseminação do paradigma da resolução pacífica de conflitos;

II - No Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

- a) coordenar a articulação dos órgãos públicos estaduais e municipais quanto ao enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- b) coordenar o Centro de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e colaborar na implantação de Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante;
- c) executar e monitorar a política estadual de prevenção ao tráfico humano; e
- d) implantar, coordenar e integrar o Comitê Mineiro Intersetorial pelo Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas conjuntamente com os demais órgãos públicos, nos espaços dos aeroportos e em todo o território do Estado de Minas Gerais.

Subseção V

Núcleo de Implantação e Gestão de Centros de Prevenção à Criminalidade

Art. 21. Compete ao Núcleo de Implantação e Gestão de Centros de Prevenção à Criminalidade:

I - implantar e gerir Centros de Prevenção à Criminalidade, destinados à execução dos programas de prevenção à criminalidade nos municípios de abrangência desta política;

II - desenvolver cooperação técnica com o poder público local para implantação e desenvolvimento da política de prevenção à criminalidade; e

III - realizar a gestão e coordenação administrativa dos Centros de Prevenção à Criminalidade;

Palácio Tiradentes, em Belo Horizonte, aos 30 de dezembro de 2011; 223º da Inconfidência Mineira e 190º da Independência do Brasil.

ALBERTO PINTO COELHO JÚNIOR

Danilo de Castro

Maria Coeli Simões Pires

Renata Maria Paes de Vilhena

Lafayette Luiz Doorgal de Andrada

ANEXO J

Decreto nº 46. 647 de 11 de novembro de 2014

DECRETO Nº 46 .647, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2014 .

Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social . O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de atribuição que lhe confere o inciso VII do art . 90 da Constituição do Estado e tendo em vista o disposto nas Leis Delegadas nº 179, de 1º de janeiro de 2011, e 180, de 20 de janeiro de 2011,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art . 1º A Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS –, a que se refere o inciso V do art . 5º da Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011, é organizada pela Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, e pelo disposto neste Decreto.

CAPÍTULO II

DA FINALIDADE E DAS COMPETÊNCIAS

Art. 2º A SEDS tem por finalidade planejar, organizar, coordenar, articular, avaliar e otimizar as ações operacionais do Sistema de Defesa Social, visando à promoção da segurança da população, competindo-lhe:

I - coordenar as políticas estaduais de segurança pública, elaborando-as e executando-as em conjunto com a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG –, a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG –, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG – e entidades da sociedade civil organizada;

II - elaborar, coordenar e gerir a política prisional, por meio da custódia dos indivíduos privados de liberdade, promovendo condições efetivas para sua reintegração social, mediante gestão direta e mecanismos de cogestão;

III - elaborar, coordenar e gerir a política de atendimento às medidas socioeducativas, visando a proporcionar ao adolescente em conflito com a lei meios efetivos para sua ressocialização;

iv - elaborar, executar e coordenar a seleção, a formação e a capacitação do corpo funcional das unidades prisionais e socioeducativas;

v - elaborar, implementar e avaliar políticas de prevenção social à criminalidade, articulando ações com a sociedade civil e o poder público;

vi - articular e coordenar as ações de integração dos órgãos de defesa social, em especial no âmbito da gestão da informação e do planejamento operacional;

vii - articular e coordenar as políticas de ensino, correição e qualidade da atuação dos órgãos de defesa social;

viii - articular, coordenar e consolidar as informações de inteligência no Sistema de Defesa Social;

CAPÍTULO IV

DA ESTRUTURA ORGÂNICA

Art . 11 . A SEDS tem a seguinte estrutura orgânica:

X - Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade:

a) Núcleo de Proteção Social da Juventude;

b) Núcleo de Mediação de Conflitos Comunitários e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;

c) Núcleo de Alternativas Penais;

d) Núcleo de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional;

e) Núcleo de Implantação e Gestão de unidades de Prevenção Social à Criminalidade;

f) unidades de Prevenção Social à Criminalidade.

Seção x

Da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade

Art. 25. A Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade – CPEC – tem por finalidade contribuir para a prevenção e redução da violência e criminalidade incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da segurança no Estado .

Art . 26 . Compete à CPEC:

I - contribuir para a compreensão, o registro, a análise e as intervenções nos fatores sociais relacionados a crimes e violência incidentes sobre os territórios e público atendidos pelos programas de prevenção social à criminalidade, de forma a qualificar as estratégias de enfrentamento desses fenômenos;

II - promover e favorecer articulações intergovernamentais e multisetoriais para o enfrentamento dos fatores sociais relacionados à incidência de crimes e violência identificadas nos territórios de atuação e nos atendimentos ao público;

III - contribuir para a prevenção e a redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores de áreas nas quais esses crimes estão concentrados, por meio da atuação do Programa de Controle de Homicídios Fica vivo;

IV - promover meios pacíficos de administração de conflitos nos níveis interpessoal, comunitário e institucional, de forma a minimizar, prevenir e evitar que estes se desdobrem em situações de violência e criminalidade, por meio da atuação do Programa de Mediação de Conflitos – PMC;

V - contribuir para a consolidação de uma política criminal de responsabilização penal alternativa ao cárcere, mediante o efetivo monitoramento das Penas e Medidas Alternativas e da qualificação da execução penal via ações e projetos de caráter reflexivo e pedagógico, por meio da atuação do Programa Central de Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas – CEAPA;

VI - favorecer o acesso a direitos e promover condições para inclusão social de egressos do Sistema Prisional, minimizando as vulnerabilidades relacionadas a processos de criminalização e agravadas pelo aprisionamento, por meio da atuação do Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PRES P;

VII - promover ações de articulação de rede para o enfrentamento às violações de direitos que favorecem o tráfico de pessoas; e

VIII - analisar e emitir parecer conclusivo em relação à prestação de contas de recursos repassados pela SEDS, por meio da CPEC .

Art. 27. Para fins de atuação da Política de Prevenção Social à Criminalidade, entende-se como grupos mais vulneráveis a violência e criminalidade o seguinte público:

- a) Jovens e famílias moradoras de territórios com maior concentração de crime de homicídios e envolvimento em dinâmicas de violência e criminalidade;
- b) pessoas em cumprimento de penas e medidas alternativas;
- c) pessoas egressas do Sistema Prisional e seus familiares; e
- d) pessoas e famílias em situação de tráfico de pessoas.

Subseção I

Do Núcleo de Proteção Social da Juventude

Art. 28. O Núcleo de Proteção Social da Juventude tem por finalidade o desenvolvimento do Programa de Controle de Homicídios Fica vivo, competindo-lhe:

I - desenvolver ações de proteção social junto com adolescentes e jovens, na faixa etária de doze a vinte e quatro anos, moradores de territórios com maior concentração de homicídios, visando a contribuir para a resolução pacífica de conflitos e para a redução de rivalidades;

II - favorecer o acesso a serviços públicos e comunitários, ampliando a rede de proteção social do adolescente e do jovem atendido;

III - executar ações e projetos que favoreçam a mobilidade e a participação social, a política e a cultura do público atendido;

IV - empreender estratégias que contribuam para a desnaturalização e redução da mortalidade juvenil por homicídio; e

V - planejar e coordenar Grupos de Intervenção Estratégica nos territórios atendidos pelo programa, contribuindo para a integração e melhoria da atuação dos órgãos do Sistema de Defesa Social e Justiça Criminal .

Subseção II

Do Núcleo de Mediação de Conflitos Comunitários e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Art. 29. O Núcleo de Mediação de Conflitos Comunitários e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem por finalidade o desenvolvimento do PMC e do Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PETP –, competindo-lhe:

I - no PMC: a) desenvolver atendimentos fundamentados na metodologia de mediação de conflitos e de orientação sobre direitos interpessoais e comunitários, junto a moradores de territórios com maior concentração de homicídios;

b) formular, executar e avaliar ações e projetos visando à intervenção em fatores de riscos diagnosticados nos territórios atendidos;

c) promover ações de sensibilização e capacitação de moradores dos territórios atendidos para atuar na solução pacífica dos conflitos;

d) desenvolver parcerias institucionais para o enfrentamento das diversas formas de violência e criminalidade diagnosticadas nos territórios de atuação; e

e) empreender articulações institucionais para o fortalecimento de práticas de mediação comunitária como estratégia de prevenção à criminalidade, participação social e resolução pacífica de conflitos.

II - no PETP:

a) promover ações de articulação de rede, visando ao enfrentamento do tráfico de pessoas;

b) promover atenção às vítimas e aos grupos de pessoas em situação de maior vulnerabilidade frente às diversas modalidades de tráfico de pessoas;

c) desenvolver capacitações, cursos e campanhas relacionadas a temáticas afetas ao enfrentamento do tráfico de pessoas;

d) realizar diagnósticos e pesquisas sobre violações de direitos e as possíveis correlações com a incidência do fenômeno do tráfico de pessoas no Estado, de forma a qualificar as estratégias de enfrentamento; e

e) favorecer a integração de esforços junto aos órgãos do Sistema de Defesa Social, Sistema de Justiça Criminal, Políticas Públicas de Proteção Social e Direitos Humanos

e Sociedade Civil Organizada, visando à execução de ações de prevenção, atenção às vítimas e repressão qualificada, por meio da coordenação do Comitê Interinstitucional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Subseção III Do Núcleo de Alternativas Penais

Art. 30. O Núcleo de Alternativas Penais tem por finalidade o desenvolvimento do CEAPA, competindo-lhe:

I - articular com o Sistema de Justiça Criminal o encaminhamento de pessoas em situação de cumprimento de pena ou medida alternativa e dispor de meios adequados para fiscalizá-las;

II - articular, acompanhar e orientar parcerias para o encaminhamento de pessoas que estejam cumprindo pena ou medida alternativa, de forma a viabilizar o devido cumprimento e favorecer a sua inclusão social;

III - proporcionar ações e projetos de caráter educativo e reflexivo no acompanhamento e execução das penas e medidas alternativas; e

IV - buscar a qualificação dos mecanismos judiciais de enfrentamento às infrações penais por meio de projetos de justiça restaurativa, estimulando a autocomposição e a restauração de danos .

Subseção Iv

Do Núcleo de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional

Art. 31. O Núcleo de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional tem por finalidade o desenvolvimento do PRESP, competindo-lhe:

I - definir as diretrizes metodológicas, os princípios orientadores e firmar acordos com os órgãos integrantes do Sistema de Justiça Criminal para o atendimento e acompanhamento aos egressos do Sistema Prisional;

II - fomentar ações e projetos para a divulgação do PRESP nas unidades Prisionais e realizar atendimento aos pré-egressos, de forma a favorecer a retomada da vida em liberdade;

III - compor, articular e fomentar a rede de proteção e promoção social para o atendimento às demandas e especificidades apresentadas pelos egressos do Sistema

Prisional, bem como favorecer o acesso às modalidades de assistência previstas na legislação vigente;

IV - incentivar a participação da sociedade civil na implementação de projetos que promovam estratégias de inclusão social de egressos do Sistema Prisional e seus familiares, visando a minimizar os processos de estigmatização e exclusão que possam favorecer a reentrada no Sistema Prisional; e

V - estabelecer parcerias com organizações governamentais e não governamentais, visando à qualificação profissional, à geração de renda e à inserção de egressos do Sistema Prisional no mercado formal de trabalho .

Parágrafo único. Os egressos do Sistema Prisional, a que se refere o inciso I, são o liberado definitivo, pelo prazo de um ano a contar da saída do estabelecimento, o liberado condicional, durante o período de prova, e o liberado em regime aberto em prisão domiciliar, a partir de acordo prévio com as varas de Execuções Penais.

Subseção V

Do Núcleo de Implantação e Gestão de unidades de Prevenção Social à Criminalidade

Art . 32 . O Núcleo de Implantação e Gestão de unidades de Prevenção Social à Criminalidade tem por finalidades a implantação e a gestão administrativa e institucional das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade, de forma a promover estratégias de articulação com o Poder Público municipal e a sociedade civil, competindo-lhe:

I - implantar, gerir e coordenar, administrativa e institucionalmente, as unidades de Prevenção Social à Criminalidade destinadas à execução dos programas de prevenção à criminalidade nos municípios e territórios de abrangência da Política de Prevenção Social à Criminalidade;

II - promover e favorecer articulações intergovernamentais e multisetoriais para o enfrentamento dos fatores relacionados à incidência de crimes e violência identificados nos territórios e público atendido;

III - desenvolver cooperação técnica com o Poder Público municipal para implantação estrutural de unidades de Prevenção Social à Criminalidade, aplicação de diagnósticos, articulação de rede, discussões de casos, proposição de fluxos de

encaminhamentos e circulação de informações afetas à prevenção social à criminalidade; e

IV - fomentar a participação social em questões afetas à prevenção social à criminalidade, por meio de seminários municipais, fóruns comunitários e outros projetos institucionais . Das unidades de Prevenção Social à Criminalidade .

Art . 33 . Integram a estrutura orgânica básica da SEDS, subordinadas às diretrizes, normas e orientações por ela expedidas, em especial pela CPEC, as unidades de Prevenção Social à Criminalidade que executam os serviços públicos que viabilizam a atuação dos programas de prevenção social à criminalidade e se organizam da seguinte forma:

I - Centros de Prevenção Social à Criminalidade: unidades públicas de abrangência territorial para execução do Programa de Controle de Homicídios Fica vivo e do PMC;

II - Centros de Alternativas Penais: unidades públicas de abrangência municipal para execução do CEAPA;

III - Centros de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional: unidades públicas de abrangência municipal para execução do PRESP; e

IV - Centro de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: unidade pública de abrangência estadual para execução do PETP

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art . 124 . Ficam revogados: I - o Decreto nº 45 .870, de 30 de dezembro de 2011; e II - o art . 10 do Decreto nº 46 .409, de 30 de dezembro de 2013 .

Art . 125 . Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação .

Palácio Tiradentes, em Belo Horizonte, aos 11 de novembro de 2014;

226º da Inconfidência Mineira e 193º da Independência do Brasil .

ALBERTO PINTO COELHO

Danilo de Castro

Maria Coeli Simões Pires

Renata Maria Paes de vilhena

Marco Antônio Rebelo Romanelli