

Cláudio Alves e Silva

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA ADOTADAS PELO ESTADO DE MINAS  
GERAIS E SEUS REFLEXOS NAS TAXAS DE HOMICÍDIO CONSUMADO EM  
BELO HORIZONTE

Belo Horizonte  
2013

Cláudio Alves e Silva

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA ADOTADAS PELO ESTADO DE MINAS  
GERAIS E SEUS REFLEXOS NAS TAXAS DE HOMICÍDIO CONSUMADO EM  
BELO HORIZONTE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Academia de Polícia Militar de Minas Gerais e  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de  
Carvalho da Fundação João Pinheiro, como  
requisito parcial para obtenção do título de  
Especialista em Segurança Pública.

Orientador: Ten Cel PM Hércules de Paula  
Freitas.

Belo Horizonte

2013

**ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

**ATA DA APRESENTAÇÃO PÚBLICA DE MONOGRAFIA**

Aos vinte e um dias do mês de março do ano de 2013, às 08h45min, no auditório Pau-Brasil, na Academia de Polícia Militar, presentes todos os membros da banca examinadora, foi realizada a apresentação pública da monografia intitulada “**AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAIS ADOTADAS EM 2003, EM MINAS GERAIS E SEUS REFLEXOS NAS TAXAS DE HOMICÍDIOS CONSUMADOS EM BELO HORIZONTE NO PERÍODO DE 2004 A 2010**”, elaborada pelo CAP PM CLÁUDIO ALVES DA SILVA como requisito para obtenção do título de pós-graduado do Curso de Especialização em Segurança Pública – CESP II/2012, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar. Após a apresentação do trabalho, o discente foi arguido pelos membros da Banca Examinadora, composta pelo orientador **TEN-CEL PM HÉRCULES DE PAULA FREITAS** e pelos avaliadores **CEL CLÁUDIA ARAÚJO ROMUALDO** e **PROFESSOR SÉRGIO FÉLIX**.

Após reunião, a banca examinadora considerou que a monografia ( X ) preenche os requisitos exigidos ( ) não preenche os requisitos exigidos e decidiu por UNANIMIDADE pela APROVAÇÃO, sendo atribuída a nota 9,6.

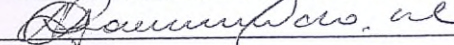
Este documento expressa o que ocorreu durante a avaliação e vai assinado pelos membros da Banca Examinadora.

**Orientador: TEN-CEL PM HÉRCULES DE PAULA FREITAS – EFO**

Ass.: 

Titulação: Especialista

**Avaliadora: CEL CLAUDIA ARAUJO ROMUALDO – 1ª RPM**

Ass.: 

Titulação: ESPECIALISTA

**Avaliador: PROFESSOR SÉRGIO FÉLIX – FJP**

Ass.: 

Titulação: (MST)

A Deus, por estar sempre presente em minha vida, me guiando pelos melhores caminhos.

À minha querida família, que me apoiou em todos os desafios e soube entender a minha ausência em momentos importantes.

Ao meu pai, Sr Francisco Alves Pereira, que passou por momentos de saúde muito difíceis, mas que em nenhum momento desistiu de lutar e que me serviu de inspiração para enfrentar todos os desafios de frente, sejam eles quais forem.

Ao meu primo Roger Wander de Aquino, pelo companheirismo incondicional.

Agradeço,

Ao Sr Ten Cel PM Hércules de Paula Freitas, grande amigo e exemplo de profissional, por ter aceitado o convite de me guiar na produção desse trabalho e pela especial atenção, paciência, dedicação e sabedoria que despreendeu na condução da pesquisa.

A todos os meus amigos que acreditaram no meu potencial, com os quais compartilho mais esta vitória.

À Polícia Militar de Minas Gerais por ter me ensinado a árdua e gratificante missão de servir e proteger

Ao meu amigo e parceiro Cap PM Ricardo Luiz Gontijo Foureaux pelos anos de irmandade, por ter sempre estado ao meu lado nos momentos mais importantes da minha vida e por ter feito a revisão ortográfica deste trabalho.

À professora Helena Shirm pela disponibilidade e revisão metodológica.

“É possível, com certeza, implementar ações governamentais que garantam maior eficiência no controle da violência e simultaneamente manter sob controle o uso da violência por parte das agências repressivas do Estado.”

Luiz Flávio Saporì

## RESUMO

A presente monografia objetivou analisar o desdobramento das políticas de segurança pública de controle de homicídios, adotadas pelo Governo Mineiro em 2003, na Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e os seus reflexos nas taxas de homicídios consumados na cidade de Belo Horizonte no período de 2005 a 2010. A pesquisa, de natureza exploratória, foi desenvolvida a partir do levantamento bibliográfico e documental que proporcionou identificar o marco teórico que serviu de base para a elaboração da política estadual de segurança pública mineira e seu alinhamento com a política nacional. Foram abordadas as principais políticas de seguranças adotadas pelo Brasil e em alguns Estados e principalmente as desenvolvidas em Minas Gerais a partir de 2003. A partir da análise dos dados e informações obtidas, foi possível concluir que a política de segurança adotada aumentou os investimentos do Estado realizados na PMMG, expandiu o seu efetivo e aumentou a sua capacidade de repressão ao uso e tráfico de drogas e a execução de operações policiais de repressão e prevenção. O projeto de controle de Homicídios denominado Fica Vivo e a atuação do Grupo Especial de Policiamento em Áreas de Risco - GEPAR foram eficazes na redução dos homicídios consumados nas áreas onde foram implantados. A capacidade de aprisionamento e de apreensão de armas de fogo da PMMG, não sofreu grandes alterações após a implantação da política de segurança, carecendo de adoção de estratégia específica para torná-la mais efetiva.

Palavras-chave: Políticas públicas. Políticas de segurança. Taxas de homicídios consumados.

## ABSTRACT

This research aimed to analyze the results of public security policies to homicides control, adopted by the Government of Minas Gerais in 2003, at the Military Police of this state (PMMG) and its reflections in homicide consummated rates in the city of Belo Horizonte, during the period from 2005 to 2010. The research, exploratory in nature, was developed from the literature and documentary, that provided the theoretical framework that served as the basis for drafting the state policy of public safety of Minas Gerais and its alignment with national policy. We approached the main security policies adopted by Brazil, some states and especially those developed in Minas Gerais beginning in 2003. From the analysis of the data and information obtained, it was concluded that the security policy adopted increased the state investments made in the Police, expanded its effective capacity, increased its repression of the use and trafficking of drugs and implementation of police operations to repression and prevention. The homicide control project called Fica Vivo and operations of GEPAR were effective in reducing homicides accomplished in the areas where they were deployed. The police ability to capture and apprehend firearms has not significantly changed after the implementation of security policy adopted, lacking the use of specific strategy to make it more effective.

**Keywords:** Public policies. Public security policies. Homicide consummated rates.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>09</b>
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>12</b>
2.1 Conceitos básicos	12
2.2 Tipologia de Políticas Públicas	17
2.3 Processo de implementação de Políticas Públicas	21
2.4 Monitoramento e avaliação de Políticas Públicas	24
<b>3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA</b>	<b>27</b>
3.1 Definições de Políticas de Segurança Pública	27
3.2 Marcos conceituais da Política de Segurança Pública	28
3.3 Dicotomia entre políticas preventivas e repressivas	33
3.4 Políticas de Segurança Pública no Brasil	37
3.4.1 Política de Segurança Pública como Gerenciamento de Crise	37
3.4.2 Plano Nacional de Segurança Pública	39
3.4.3 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania	41
3.4.4 Políticas de Segurança Pública Estaduais	43
<b>4- POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS</b>	<b>45</b>
4.1 Rearticulação institucional da Segurança Pública	45
4.2 Gestão integrada do Sistema de Defesa Social	46
4.3 Gestão integrada do Sistema Prisional e Sócio Educativo	49
4.4 Prevenção social à criminalidade	52
4.4 Desdobramento da Política de Segurança no planejamento da PMMG	59
<b>5 METODOLOGIA</b>	<b>68</b>
<b>6 ANÁLISE DOS REFLEXOS DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NAS TAXAS DE HOMICÍDIOS EM BELO HORIZONTE</b>	<b>69</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>90</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como tema a análise das políticas de segurança pública estadual adotadas em Minas Gerais em 2003 e seus reflexos nas taxas de homicídios consumados verificados em Belo Horizonte no período de 2005 a 2010.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, buscou-se o conceito de Adorno (2006) para definir o termo políticas públicas, como sendo um conjunto articulado de diretrizes governamentais para influenciar a ação da coletividade, visando atingir determinadas metas, seja no campo econômico, social ou de controle da violência.

A cada dia cresce a preocupação da sociedade com a violência, principalmente aquela que tem como resultado o homicídio. Conforme Waiselfisz (2011) a segurança pública tornou-se uma das maiores preocupação da sociedade brasileira, disputando com a saúde e a educação a atenção de autoridades e imprensa, à medida que a violência alcançou taxas superiores a de países que estão em conflitos armados e entrou em pauta nos discursos políticos e governamentais. Diversos estudos no Brasil e no mundo se debruçaram no tema violência para tentar explicá-la e apontaram diversas causas que a influenciam. Baseando nestes estudos, o governo de alguns estados adotou diversas políticas de segurança pública no intuito de reverter as altas taxas de violência e mantê-las a níveis aceitáveis. O questionamento que se faz é sobre a eficácia dessas políticas na melhoria da capacidade operativa dos órgãos de segurança e até que ponto elas têm o condão de influenciar na queda da violência.

Em Minas Gerais, depois de um quadro crescente nas taxas de violência, principalmente nas de homicídios consumados, a partir de 1997, atingindo o seu auge em 2004, verificou-se uma tendência consistente de redução. Várias ações articuladas do governo mineiro foram adotadas com o objetivo de reprimir e prevenir a violência, sendo algumas específicas para o controle do homicídio. (MINAS GERAIS, 2009).

A Polícia Militar e os demais órgãos do sistema de defesa social ganharam destaque neste cenário e sentiram reflexos destas políticas em suas ações. Ainda existem poucos estudos sobre a eficácia das medidas adotadas no que tange à melhoria das ações finalísticas destes órgãos.

Identificar o modelo teórico que embasou as políticas estaduais de segurança pública adotadas em Minas Gerais, verificar como elas foram desdobradas nas ações finalísticas da Polícia Militar e apontar os seus reflexos nas taxas de homicídios consumados em Belo Horizonte, possui grande relevância e é o que se pretende com este estudo.

O foco principal desta pesquisa são as políticas de segurança pública do governo estadual direcionadas especificamente para o controle e prevenção dos homicídios consumados, definidos como os crimes contra a vida humana, provocados por ações deliberadas e conscientes de terceiros que resultaram morte, ocorridos em Belo Horizonte de 2000 a 2010, descartando, portanto, os óbitos provocados por acidentes ou auto extermínio e o homicídio tentado.

Para tanto, se definiu como objetivo geral analisar o desdobramento da política estadual de segurança pública de controle e prevenção de homicídios adotada a partir de 2003, em Minas Gerais, pela PMMG e seus reflexos na redução das taxas de homicídio consumado em Belo Horizonte no período de 2005 a 2010.

Especificamente pretende-se:

- a) conhecer a base teórica que sustentou a formulação das políticas de segurança pública de controle e prevenção de homicídios adotadas pelo governo de Minas Gerais;
- b) identificar como a PMMG alinhou as diretrizes políticas de prevenção e controle de homicídios no seu portfólio de serviços disponibilizados para a comunidade;
- c) verificar se estas políticas melhoraram a capacidade preventiva e repressiva da PMMG no que tange as suas ações finalísticas voltadas para o controle de homicídios.

O questionamento diretor da pesquisa é se as políticas de segurança pública de controle de homicídio implementadas pelo governo de Minas Gerais a partir de 2003, melhoraram a capacidade preventiva e repressiva da PMMG a este tipo de delito, refletindo na redução das taxas de homicídio consumado em Belo Horizonte, verificado no período de 2005 a 2010.

Partiu-se da hipótese básica para orientar o estudo de que as políticas de segurança pública que combinem ações preventivas e repressivas de controle de homicídios conseguem interferir no comportamento violento do indivíduo, reduzindo as taxas deste crime.

O presente trabalho está estruturado em sete seções, sendo que a introdução focou na contextualização acerca do tema proposto para a pesquisa e de uma visão geral desta.

Na segunda seção são apresentadas as definições básicas sobre política pública, conceituação, tipologia, processo de implementação e como se dá o seu monitoramento e avaliação.

Na sequência, na terceira seção são apresentados os principais conceitos de política de segurança pública bem como os marcos teóricos que a embasaram ao longo do tempo e uma discussão sobre a dicotomia existente entre políticas preventivas e repressivas, além do modelo de políticas de segurança pública adotada pelo Brasil e as inovações apresentadas a partir de 2001.

Já a quarta seção aborda as políticas de segurança pública adotadas em Minas Gerais a partir de 2003 e os seus desdobramentos na atividade fim da Polícia Militar.

Por meio da quinta seção se apresenta a metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa.

A sexta seção traz a apresentação e análise dos resultados da pesquisa.

Enquanto que na sétima seção apresentam-se as considerações finais e as sugestões consequentes.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, apresentar-se-ão as definições básicas sobre políticas públicas, conceituação, tipologia, processo de implementação e como se dá o seu monitoramento e avaliação.

### 2.1 Definições básicas

O termo política pública vem do inglês, *policies*, e significa um conjunto de ações do governo que irão produzir resultados específicos. Difere de *politic* que significa política em geral, que é um conjunto de ações que busca a resolução pacífica de conflitos. Para Adorno (2006, p. 12), política pública constitui um “[...] conjunto articulado de diretrizes impressas à ação coletiva visando alcançar metas determinadas, quais sejam desenvolvimento econômico, a redução das desigualdades sociais, a promoção de direitos ou o controle legal da ordem pública.”

A política pública, para Rua (1997, p. 42), é “[...] o curso de ação intencional seguido pelo governo para tratar de um tema de interesse.” Resulta da atividade política, e esta consiste em processos formais e informais que explicitam relações de poder e buscam a resolução pacífica dos conflitos quanto à destinação dos recursos públicos. A distinção entre política pública de decisão política ocorre da seguinte forma:

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. (RUA, 1997, p. 22)

Uma política pública, ainda conforme Rua (1997), expressa uma dimensão pública, entendendo esta dimensão não pelo tamanho do grupo social sobre o qual incide, mas pelo seu caráter impositivo ao grupo a que se destina, pois foi definida pela soberania do poder público. Caracteriza-se, portanto, pela existência de três elementos principais, quais sejam as decisões políticas, conjunto de ações e seu caráter público.

Percebe-se que as visões dos autores são complementares e que essencialmente o conceito de política pública abrange uma opção governamental sobre um leque de possibilidades de ações para resolver problemas da coletividade.

As políticas públicas, de acordo com Easton (1970), resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* que são demandas originadas do meio ambiente, ou seja, da sociedade e, freqüentemente, de *withinputs* que são demandas originadas do próprio sistema político, como vontade política dos prefeitos e governadores. Tanto *inputs* quanto os *withinputs* podem expressar demandas por bens, serviços, controle da corrupção ou participação política. Podem expressar ainda suporte ou apoio, que se caracteriza pela obediência e cumprimento das leis e regulamentos pela sociedade, a participação política através do voto, o pagamento de impostos, a participação em manifestações e envolvimento na implementação de programa governamental. O apoio nem sempre está diretamente vinculado a uma demanda ou política específica, podendo estar direcionado para o sistema político ou para classe dominante.

Os *inputs* e *withinputs* expressos pelas demandas e apoio, processados pelo sistema político, representados pelo Estado nas instâncias do executivo, legislativo ou judiciário irão produzir *outputs* que são decisões políticas ou políticas públicas, podendo esse processo ser representado pela figura 1.

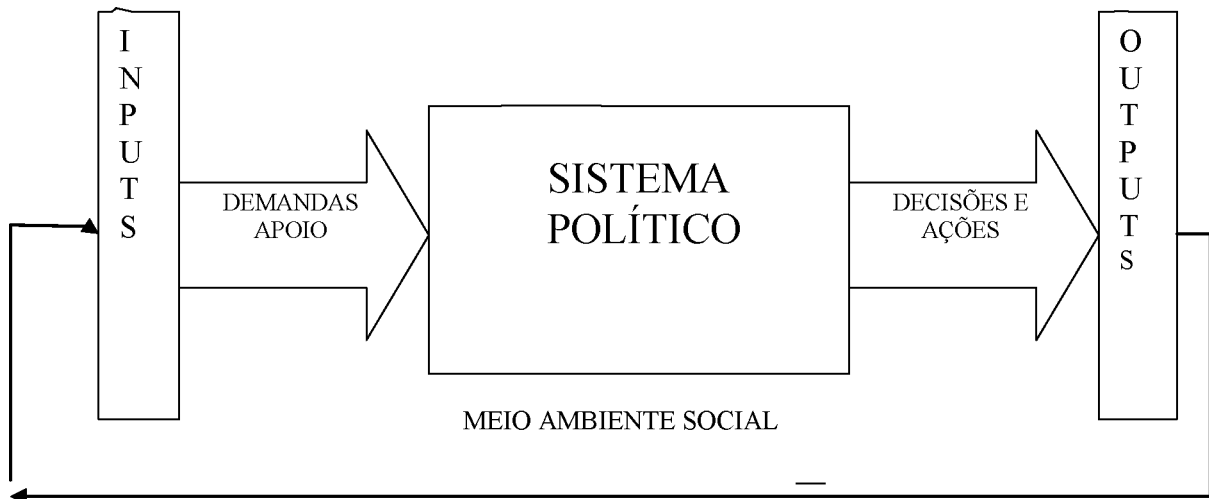


Figura 1: Esquema de Easton

Fonte: EASTON, David. **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

Rua (1997) acrescenta que os *inputs* de demanda e de apoio não estão restritos ao plano interno do país. O processo de globalização da economia e a redução de barreiras nacionais no mundo moderno fazem com que um país seja afetado pelo que acontece com as outras nações e sofre pressão de organismos internacionais para adotar determinada política pública.

Existem basicamente três tipos de demandas que exigem do governo a elaboração de políticas públicas: demandas novas, recorrentes e reprimidas.

As demandas novas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas [...] 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 governamental [...] As demandas reprimidas são aquelas constituídas por "estados de coisas" ou por não-decisões. (RUA, 1997, p. 33)

As demandas reprimidas são situações que permanecem ocultas, sendo algo que traz desconforto e insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a sensibilizar as autoridades governamentais. Não chega a constituir um item da agenda governamental<sup>1</sup>, pois não se encontra entre as prioridades dos responsáveis pela tomada de decisão, não constituindo, um problema político. Essas demandas, a exemplo da legalização das relações entre homossexuais, muitas vezes não entram na agenda governamental por existirem barreiras culturais e institucionais que travam o processo, impedindo que sequer se comece o debate público do assunto, configurando-se no que Bachrach e Baratz (2011) conceituam como não tomada de decisão.

A não tomada de decisão, de acordo com Bachrach e Baratz (2011), é diferente de ausência de decisão. Ocorre a não tomada de decisão pelo fato da demanda não ter entrado na agenda política. Já na ausência de decisão existe uma decisão deliberada de não agir ou de não decidir sobre uma questão que foi incluída na agenda política, resultando no emperramento do processo decisório. Da mesma forma, o excesso de demanda pode levar a uma crise de governabilidade do Estado, pois os recursos públicos são escassos, o que potencializaria os conflitos entre os grupos pela defesa de seus interesses.

Assim, pode-se classificar a demanda por segurança pública no Brasil como sendo recorrente, pois ela está sempre retornando na agenda política, exigindo novas soluções.

---

<sup>1</sup> “Agenda governamental é um conjunto de assuntos sobre os quais os governos concentram suas atenções em determinado momento.” (RUA, 1997, p.16)

A política pública, de acordo com Souza (2006, p. 83), é “[...] um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constitui um processo dinâmico e de aprendizado.” O ciclo da política pública é formado pelos seguintes estágios: formação da agenda política, identificação de alternativas, avaliação e seleção das opções, implementação e avaliação. Rua (1997) chama a fase de identificação, avaliação e seleção das opções de formulação da política e acrescenta a fase de monitoramento antes da avaliação. O monitoramento seria o acompanhamento das fases da implementação do projeto desenvolvido, já a avaliação seria os resultados obtidos pelo projeto em termo de impacto no grupo a que ele se destina.

Para que as demandas consigam entrar na agenda política, tornando-se, portanto, um problema político, ainda conforme Souza (2006), elas precisam apresentar pelo menos uma das seguintes características: consiga mobilizar os atores políticos para agir, constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, ou constitua uma situação de oportunidade, também conhecido como janela de oportunidades.

Quando a demanda entra na agenda governamental, inicia-se o processo de formulação das alternativas. Nesse momento, as preferências e interesses dos atores políticos<sup>2</sup> entram em confronto. Os interesses são os objetivos práticos (implícitos ou explícitos) de cada um dos atores, tais como ser reeleito, manutenção de direitos ou lucro. Já as preferências são as alternativas de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Rua (1997) identifica basicamente dois tipos de atores políticos, os públicos e os privados.

Os atores públicos são os políticos, cuja posição é resultado de mandatos eletivos e os burocratas que ocupam cargos técnicos que necessitam conhecimento específico e situam-se em sistema de carreira pública. Os burocratas possuem recursos de autoridade<sup>3</sup> devido ao conhecimento técnico e informações que detêm. Geralmente possuem clientelas específicas e têm projetos políticos pessoais ou organizacionais, e se a política pública adotada ferir esses interesses, eles podem trazer fortes obstruções na sua fase de implementação da política.

Os atores privados são os empresários, os trabalhadores e agentes internacionais. Os empresários possuem grande capacidade de influir nas políticas públicas. Manifestam-se como atores individuais ou coletivos. Os trabalhadores influenciam nas políticas públicas por meio da ação organizada, portanto, atuam através de seus sindicatos. Dependendo da

---

<sup>2</sup> “Atores políticos são pessoas, grupos ou instituições envolvidos no conflito.” RUA (1997, p. 35)

<sup>3</sup> “Recursos de autoridade, são recursos financeiros, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, organização, votos, etc.” RUA (1997, p. 35)

importância econômica do setor onde atuam, dispõem de maior ou menor poder de pressão. Os agentes internacionais são organismos financeiros, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e organizações ou governos de países com os quais se mantêm relações de troca importantes.

A mídia no processo político tem grande destaque, conforme Rua (1997), pois ela é um importante agente formador de opinião, que possui capacidade de mobilizar a ação de outros atores. A mídia pode ser ao mesmo tempo ou, alternativamente, um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses. Percebe-se o poder da mídia no campo de segurança pública quando decisões políticas são tomadas para dar respostas a algum problema que ganhou grande repercussão nos meios de comunicação.

Kingdon (2006) divide os atores políticos em visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que recebem considerável atenção da mídia e do público, como os chefes do executivo e seus assessores diretos, e são os responsáveis pela definição da agenda política. Os atores invisíveis são os especialistas que muitas vezes ficam nos bastidores, como os pesquisadores e burocratas de carreiras, que exercem grande poder de influência nas escolhas das alternativas para o problema político.

Os atores políticos exercem pressão em todo o ciclo da política pública, desde a formação da agenda até a avaliação. Portanto, a tomada de decisão do gestor leva em conta não só critérios técnicos, mas principalmente os políticos para priorizar as demandas e a tomada de decisão sobre elas. De acordo com seus interesses, cada grupo definirá suas preferências, buscando alternativas de solução do problema que mais o beneficia.

Estas preferências dependem do cálculo de custo/benefício de cada ator. O cálculo de custo/benefício é 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. Envolve também elementos simbólicos, como prestígio; ou elementos políticos, como ambições de poder e ganhos ou perdas eleitorais, por exemplo. (RUA 1997, p. 77)

Algumas questões na decisão de uma política pública afetam o interesse dos atores envolvidos, mobilizando suas expectativas sobre os resultados esperados. Essas questões polêmicas são denominadas *issues* e dependendo da decisão tomada sobre eles, alguns atores ganham e outros perdem. De acordo com as preferências e expectativas de resultados sobre

cada alternativa para solução do problema, os atores fazem alianças ou entram em disputas, formando assim as arenas políticas<sup>4</sup>.

Nas arenas políticas, os atores podem utilizar de três formas básicas para dirimir os conflitos: as lutas, os jogos e os debates. As lutas acontecem nas arenas redistributivas e para que um ator ganhe, o outro necessariamente tem que perder. É o chamado “jogo de soma zero”, sendo a pior situação na política. Nos jogos, busca-se vencer o adversário através da negociação, barganhas, conluios, coalizões de interesses, sem, contudo eliminá-lo totalmente da disputa, podendo inclusive torná-lo aliado futuramente. Esta é a situação que mais ocorre no mundo da política. Já nos debates, cada ator busca convencer o outro de suas ideias, vencendo aquele que apresentar o melhor discurso lógico e persuasivo.

No jogo do poder várias táticas podem ser utilizadas pelos envolvidos, de acordo com Lindblom (1981): a persuasão (que é o convencimento pela argumentação), o intercâmbio (que é a troca de favores, apoio ou benefícios como cargos e dinheiro), ameaças (através de promessas de impingir danos ou prejuízos com suspensão de benefícios e favores), a pressão pública (forma utilizada pelos atores que buscam atrair a atenção da imprensa e da opinião pública para apoiar seu ponto de vista). Por fim, pode se utilizar o recurso da obstrução, que são estratégias para impedir, atrasar ou confundir os envolvidos de forma que o custo de determinada alternativa seja muito elevado e os atores acabem por se desgastar e abandonam aquela alternativa.

Existem diversas classificação teórica para as políticas públicas, definindo seus diversos tipos, como será tratado na seção **2.2**.

## **2.2 Tipologia de política pública**

Classificar políticas públicas segundo algumas categorias constitui uma estratégia para simplificar um fenômeno complexo e permite comparar a partir de elementos considerados essenciais. Algumas políticas públicas não irão se enquadrar na classificação definida e outras poderão ser classificadas em mais de uma categoria.

---

<sup>4</sup> Arenas Políticas são os locais de tomada de decisão sobre o problema político. Pode ser no poder executivo (gabinetes do chefe do executivo), legislativo nas câmaras legislativas ou no judiciário, conforme Rua (1997).

Lowi (1964) classificou as políticas públicas em três categorias não exaustivas, levando em conta o resultado esperado e sua expectativa de impacto na sociedade. São elas: políticas distributivas, regulatórias e redistributivas. Nas políticas distributivas predomina a existência de novos recursos para financiá-las e os destinatários, apesar de vários, em escala global não representam muito, por isso geram impacto individual ao invés de universal. Essas políticas privilegiam grupos específicos, porém não se consegue distinguir, em curto prazo, quais os grupos que saíram prejudicados. Caracteriza-se pelo baixo grau de conflito que geram durante o processo político. Como exemplo dessas políticas, pode-se citar a redução do imposto de produtos industrializados (IPI) para compra de veículos.

As políticas regulatórias definem regras e procedimentos para controlar e disciplinar certas atividades. Atingem alguns setores bem definidos, distinguindo claramente quem são os beneficiados e os prejudicados, gerando, portanto grandes conflitos. As regras definidas pela Agência Nacional de Saúde (ANS) sobre a atuação dos planos de saúde é um exemplo desse tipo de política.

As políticas redistributivas tem como foco o deslocamento consciente de recursos financeiros entre grupos da sociedade, gerando muitos conflitos durante o processo político, entre os grupos envolvidos. São divididas em compensatórias, que são aquelas que buscam resguardar o direito universal a vida, tais como as que visam distribuir bolsas a população mais pobre; e as estruturais, que buscam a efetivação de outros direitos, como aquelas que visam a reforma agrária.

Lowi (1964) ainda classifica as políticas públicas quanto à natureza e o grau de intervenção em conjunturais ou emergenciais que são aquelas destinadas a amenizar uma situação crítica temporária, tais como a distribuição de sopas no inverno para moradores em situação de rua.

Quanto à abrangência dos benefícios, Lowi (1964) classifica as políticas públicas em universais e focalizadas. As universais são aquelas destinadas a todos os cidadãos, como o Sistema Único de Saúde (SUS) que atende a qualquer pessoa que procura esse serviço. As focalizadas caracterizam-se por atender uma categoria determinada da sociedade, seja pela idade, condição física ou gênero.

As políticas públicas, para Filocre (2010) são classificadas em maximalista ou minimalista, geral (abrangente) ou local, distributiva ou redistributiva, reguladora ou constitutiva

(estruturadora), estrutural ou tópica (superficial), emergencial ou contínua, multisetorial ou específica e preventiva ou reativa. O quadro 01 apresenta o resumo e as principais características e diferenças entre cada uma.

Quando os gestores públicos decidem pela adoção de um ou outro tipo de política, começa a etapa de sua implementação, que consiste em tirar o projeto do mundo das ideias, trazendo para o mundo real, como será visto na seção **2.3**.

## QUADRO 01

**Resumo da tipologia das políticas públicas.**

<b>Maximalista</b>	<b>Minimalista</b>
É aquela política que enfatiza a adoção de <u>combinações de vários tipos de ações estatais</u> . No campo da segurança pública, por exemplo, entende-se que a ação policial é importante, mas não suficiente para resolver problemas de criminalidade, e deve estar conjugada com outras atividades.	Nesse tipo de política, a atuação estatal é fortemente <u>focada em um ou poucos tipos de ações estatais</u> para a solução de uma determinada demanda. Exemplo dessa política, no campo da segurança pública, é aquela que enfatiza exclusivamente a ação policial no combate a criminalidade.
<b>Geral (Abrangente)</b>	<b>Local</b>
Esse tipo de política prevê uma mesma estratégia sobre todo um território.	Esse tipo de política estabelece ações particularizadas de acordo com as necessidades específicas do território.
<b>Distributiva</b>	<b>Redistributiva</b>
Esse tipo de política compreende intervenções estatais de baixo grau de conflito, uma vez que um grande número de indivíduos se beneficia das ações.	Esse tipo de política foca o deslocamento de recursos para beneficiar certas camadas ou grupos sociais, gerando descontentamento e conflito em relação àqueles que arcam com seus custos.
<b>Reguladora</b>	<b>Constitutiva (Estruturadora)</b>
Esse tipo de política é baseada em ordens e proibições. Frequentemente, seus objetivos são evitar comportamentos considerados negativos.	Esse tipo de política refere-se à criação e modelação de instituições, bom como à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos.
<b>Estrutural</b>	<b>Tópica (Superficial)</b>
É aquela política que visa impactar o problema mediante ações sobre a macroestruturas econômicas. Normalmente demanda longo prazo para operar efeitos e estes efeitos tendem a ser duradouros.	É aquela política que visa impactar o problema mediante ações sobre condições imediatas. Serve especialmente a ocasiões de pronta resposta a variação indesejada do problema. Os resultados são colhidos no curto prazo, mas seus efeitos normalmente não perduram além do tempo necessário ao reequilíbrio da situação.
<b>Emergencial</b>	<b>Contínua</b>
É uma política para implementação em curto espaço de tempo e com efeitos imediatos.	É uma política que prevê atuações ao longo do tempo, ou seja, considera que o problema seja resolvido e controlado ao longo de um processo.
<b>Preventiva</b>	<b>Repressiva</b>
É aquela que dá ênfase a redução dos fatores sócio-econômicos geradores da desigualdade, do desemprego, da pobreza que seriam as causas fundamentais do problema.	É uma política que dá ênfase nas consequências do problemas, como as políticas de segurança que privilegiam ações que intensificam a capacidade repressiva e dissuasória do aparato de justiça criminal.

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de Segurança Pública: Limites Jurídicos para Políticas de Segurança Pública.** São Paulo, Almedina, 2010.

### 2.3 Processo de implementação de política pública

Após a tomada de decisão sobre o que deve ser feito para atender determinada demanda pública, através da formulação de uma política, outra etapa se inicia: a sua implementação, ou seja, executar aquilo que foi planejado. Para Silva e Melo (2000, p. 45), “as vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos das políticas públicas”. Diversas políticas públicas são bem elaboradas, porém no momento de sua execução vários problemas são detectados, inviabilizando os resultados pretendidos.

Silva e Melo (2000) apresentam duas visões tradicionais para classificar o processo de implementação de política pública. A primeira visão é a clássica, em que entende que a implementação é uma das fases do ciclo da política e corresponde a execução de atividades definidas no momento de sua elaboração, com vistas à obtenção das metas. Esta visão não considera os efeitos retroalimentadores da implementação sobre a formulação da política, não entendendo o ciclo da política como um processo contínuo. Há uma perspectiva de cima para baixo e existe uma distinção clara entre a formulação e a implementação da política.

Na visão clássica, de acordo com Silva e Melo (2000, p. 52), o “[...] processo de implementação é definido como as ações de indivíduos (ou grupos) privados ou públicos, direcionadas à consecução de objetivos previamente estipulados por decisões políticas”. A visão clássica pode ser representada pela figura 2.



Figura 2: visão clássica de implementação de políticas.

Fonte: SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: Unicamp, 2000.

A principal crítica à visão clássica de implementação de políticas públicas é que nem sempre todas as decisões tem condições de ser tomadas durante o processo de formulação.

- a) Porque não há como resolver todos os conflitos durante a fase de formulação;
  - b) Porque se considera necessário permitir que as decisões-chave sejam tomadas só quando todas as informações/recursos estejam disponíveis para os implementadores;
  - c) porque é sabido que as decisões diárias terão que envolver negociações e compromissos com grupos poderosos e atores com autonomia;
  - d) porque se considera politicamente inadequado tentar resolver os conflitos.
- (HILL, 2006, p. 72).

A segunda visão tradicional, conforme Silva e Melo (2000), é a implementação de políticas como um processo linear. De acordo com essa visão, os obstáculos que ocorrem na fase de implementação decorrem de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores gerados por problemas de natureza política, quando setores afetados resistem ou boicotam a sua implementação. Muitas vezes, esses setores pertencem à própria máquina estatal. (Fig. 3)

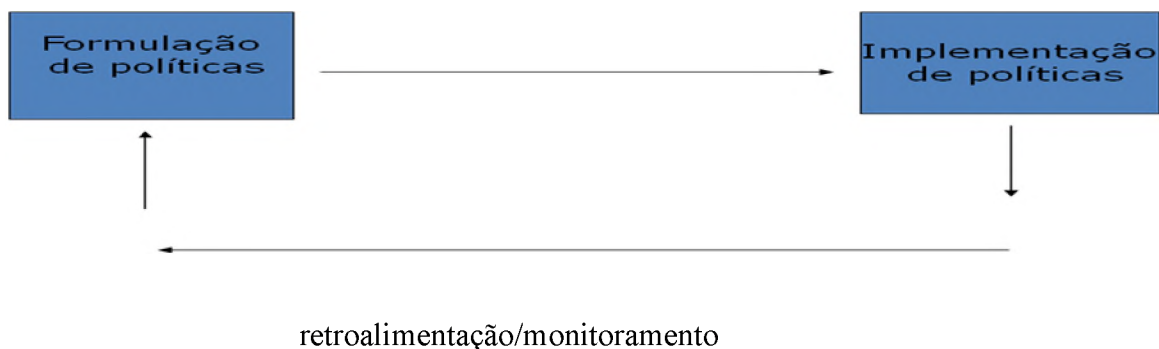


Figura 3: Visão do ciclo de políticas como processo linear

Fonte: SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: Unicamp, 2000.

A visão linear entende o ciclo da política como um processo e representa um avanço em relação à visão clássica. Contudo ainda apresenta alguns equívocos:

- Em 1º lugar, ela confere um primado excessivo à atividade de formulação, em detrimento das outras dimensões.
- Em 2º lugar, embora a questão da implementação e do monitoramento sejam incorporados à análise, a formulação é vista como uma atividade relativamente não problemática. (HILL, 2006, P. 85).

A visão linear, de acordo com Hill (2006), pressupõe que o diagnóstico feito na fase de formulação de políticas está essencialmente correto e que os formuladores dispõem de todas as informações necessárias para planejar as propostas programáticas. Neste modelo, acredita-se que as causas do problema estão identificadas, o que não é verdade, pois geralmente uma política pública é assentada em um diagnóstico de causas não conhecidas.

Silva e Melo (2000) destacam que as visões clássica e linear da implementação de políticas apresentam sérios problemas no que se refere a seus pressupostos básicos. Ambas visões consagram o modelo de cima para baixo da formulação e desenho dos programas, e os problemas de implementação são entendidos como “desvio de rota”. Acrescentam que:

“[...] essa perspectiva de análise da implementação pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como sistemas perfeitos, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente.” (SILVA E MELO, 2000, P.123)

Para superar as dificuldades apresentadas pelas visões clássica e linear, Silva e Melo (2000) apresentam o modelo de implementação como jogo ou redes. Nas situações concretas, ao invés de controle, autoridade e legitimidade, o que se verifica são diversidades de objetivos, problemas de coordenação entre as agências governamental, recursos limitados e informações escassas. O ambiente de atuação dos formuladores das políticas é repleto de incerteza, devido à complexidade dos fenômenos sociais.

Os formuladores da política não controlam as contingências que afetam o contexto de implementação no futuro, portanto os planos e programas devem delimitar apenas um conjunto de ações e decisões que os agentes devem seguir. Assim, abrem um amplo espaço para o comportamento discricionário dos agentes implementadores para práticas inovadoras e criativas, amoldando a racionalidade técnica do plano à realidade social.

Portanto, no modelo como jogo ou rede, a implementação é entendida como um processo relativamente autônomo, em que decisões importantes são tomadas e não só implementadas. Os conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas legais e omissões do plano possui mais chances de serem solucionados, pois nesse modelo, os executores da política podem tomar decisões relevantes para o seu sucesso. A implementação de política como rede orienta ou cria novas políticas.

Silva e Melo (2000) defende que o ciclo da política pública é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, apoiadores e beneficiários que dão sustentação a política.

Para saber se o projeto implementado está seguindo o que se planejou e está obtendo os resultados esperados, necessita passar por um processo de monitoramento e avaliação.

## **2.4 Monitoramento e avaliação de políticas públicas**

Após a implementação de uma política pública, o próximo passo é monitorar os seus processos e avaliar os seus resultados. Mokate (2000, p. 87) alerta que “[...] apesar do setor público em geral ter convicção sobre a importância de medir, monitorar e avaliar suas políticas, essa convicção ainda não acarretou a implementação efetiva de processos eficazes de monitoramento e avaliação.” Acrescenta que ainda é raro encontrar políticas públicas que tenham um rigoroso e sistemático processo de avaliação incorporado aos processos cotidianos de gestão e tomada de decisões.

Mokate (2000) apresenta três motivos para que o setor público não tenha incorporado esses processos em suas políticas. Primeiro, o modelo de gestão das políticas ainda é caracterizado por um foco nas atividades, ou seja, as atenções estão voltadas para a execução de planos de trabalhos pré-definidos, nos quais as atividades é um fim em si mesmo. Para este modelo de gerência, o cumprimento dos processos e a simples entrega de um produto ou serviço gera valor para a sociedade, e para isso basta fazer o monitoramento dos processos, não tendo incentivo para realizar ou contratar avaliações de resultados.

O segundo motivo seria que, nas últimas décadas, as avaliações no setor público eram feitas por agentes externos, tendo o sinônimo de fiscalização, auditoria e controle, realizado ao final do processo, não servindo para retroalimentar o sistema. Portanto, não era utilizado como ferramenta de apoio gerencial. Por fim, muitos resultados esperados de uma política pública só são alcançados em longo prazo, muito após as ações que supostamente o causaram ocorrerem.

Para o sucesso da gerência das políticas públicas modernas, o processo de monitoramento e avaliação deve fazer parte de sua rotina, pois o foco deve ser nos resultados. Conforme Buvnich (1999, p. 21), o monitoramento é um processo “[...] contínuo e sistemático de supervisão e revisão do gerenciamento com o objetivo de garantir a eficiência e eficácia no gerenciamento.” Para tanto tem as seguintes funções: dar aos gestores públicos informações sobre o andamento do projeto, visando correções de rumo, documentar a implementação do projeto, justificando os gastos e ajudar na avaliação de impacto.

O monitoramento deve responder às seguintes perguntas para ser eficiente:

- 1) As atividades especificadas em sua programação do projeto estão sendo realizadas?
- 2) Os serviços estão sendo entregues nas quantidades e qualidade esperadas?
- 3) Está chegando aos beneficiários esperados?
- 4) O calendário de execução e entrega dos produtos é cumprido?
- 5) Os recursos do programa são utilizados de maneira correta? (MOKATE, 2000,p. 102).

A referência do monitoramento é o plano de ação que analisa a execução do projeto com relação a este plano. Parte-se do pressuposto que o cumprimento do estabelecido no plano leve ao alcance dos objetivos do projeto.

A principal função da avaliação é fornecer informações aos gestores sobre o alcance dos objetivos do projeto, bem como a satisfação do público alvo e os impactos alcançados. Ou seja, é:

[...] um processo conduzido antes (ex-ante), durante e/ou depois da implementação do projeto ou programa, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito, considerando a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso dos recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção. (BUVINICH, 1999, p. 21).

A avaliação é um processo gerencial externo ou interno que verifica as relações dos processos e recursos alocados com os resultados e impactos observados. Vai além do monitoramento, pois reconhece que o plano de trabalho é uma hipótese com relação ao caminho que pode levar ao alcance dos objetivos. A avaliação busca responder a questões mais amplas que o monitoramento, contudo, eles são complementares. O monitoramento consiste no acompanhamento das atividades do projeto e a avaliação visa à verificação do alcance de seus objetivos.

Monitoramento e avaliação são estratégias e momentos complementares: para se realizar, a avaliação necessita de boa informação gerada pelo

monitoramento. Por outro lado, o monitoramento sem avaliação é algo incompleto, não permite saber muita coisa sobre a relevância ou a pertinência do projeto para o alcance dos objetivos. (MOKATE, 2000, p. 88).

O monitoramento e a avaliação, de acordo com Mokate (2000), são realizados simultaneamente com a gestão e tem como objetivos gerar informações úteis para subsidiar a tomada de decisão. Ambos são sistemas de informação, sendo que o processo de monitoramento deve ser contínuo desde o início do projeto e a avaliação deve ser realizada de forma pontual, depois de decorrido um tempo razoável para que gere efeitos.

Mokate (2000) apresenta quatro desafios que o setor público deve enfrentar para que o processo de avaliação seja melhor utilizado na gestão de políticas públicas. O primeiro é a especificação de um marco conceitual, também chamado de marco lógico, da política que se pretenda monitorar e avaliar, para indicar claramente os objetivos esperados.

O marco lógico é uma representação visual de como se espera que um projeto ou programa funcione e alcance seus objetivos. É uma ferramenta que se enquadra no marco da gestão por resultados, caracterizada por uma preocupação fundamental com os objetivos da política. O marco lógico explicita os objetivos que se deseja alcançar com o projeto, os insumos e atividades que serão necessários, os produtos que se pretende obter e os resultados que se deseja alcançar e os impactos em longo prazo.

O segundo seria a superação da divisão entre o “qualitativo” e o “quantitativo” no momento de especificar a forma de avaliação. Os fenômenos sociais e seus efeitos e impactos possuem dimensões tanto qualitativas quanto quantitativas. O terceiro desafio seria a definição de indicadores e informações relevantes, tendo como base o marco conceitual e os resultados esperados. Indicador é uma medida dotada de significado usado para operacionalizar um conceito abstrato que informa algo sobre um aspecto da realidade.

O último desafio é a definição do fluxo de informações geradas pelo processo de avaliação e inserir mecanismos que incentivem a sua utilização. As informações devem ser acessíveis aos formuladores da política, quanto aos implementadores, apoiadores e beneficiários da política.

Na terceira seção se apresenta como as políticas públicas são definidas para a área de segurança pública.

### **3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Nesta seção serão apresentados os principais conceitos de política de segurança pública, bem como os marcos teóricos que a embasaram ao longo do tempo e uma discussão sobre a dicotomia acadêmica existente entre políticas preventivas e repressivas.

#### **3.1 Definições de Políticas de Segurança Pública.**

No campo da segurança pública, política pública é definida por Filocre (2010, pg 35) como “[...] um conjunto composto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência e insegurança, inclusive subjetiva”.

Para Câmara (2003, p. 45), a segurança pública é “[...] uma atividade estatal destinada a desenvolver ações e oferecer estímulos positivos para que os cidadãos possam ter uma convivência pacífica e exercer suas atividades cotidianas com tranquilidade.” Os órgãos responsáveis pela segurança pública devem atuar para prevenir e reprimir a prática de atos criminosos, assegurando a proteção das pessoas e, por extensão, dos bens e serviços públicos. Distingue-se da segurança nacional, pois esta visa a segurança do Estado.

Filocre (2010) defende que a segurança pública pode ser entendida por quatro dimensões. A primeira são os órgãos responsáveis pela manutenção da ordem pública, a segunda é o conjunto de atividades destinadas à manutenção da ordem (segurança objetiva), a terceira é o direito de proteção estatal, garantindo a cada cidadão a sensação de segurança (segurança subjetiva) e a quarta dimensão é a ausência de perturbação.

Existe uma diferença entre política de segurança pública e política pública de segurança. A primeira são todas as ações estatais comprometidas especificamente com a manutenção da ordem pública e criadas para este fim. A segunda são políticas que não são criadas para o controle da criminalidade, porém afetam indiretamente a segurança.

Na política de segurança pública estão incluídas políticas sociais desde que voltadas especificamente aos fins de segurança pública, ou seja, visam a adequação da criminalidade ao nível de estabilidade da sociedade para a qual ela é elaborada e implementada. Isto é, objetiva expressamente a manutenção da ordem pública. [...] A política de segurança pública não se confunde com aquelas cujos fins não visem exatamente a ordem pública, ainda que surtam efeitos redutores de criminalidade. (FILOCRE, 2010, p. 84).

O Estado atua na segurança pública de duas formas, de acordo com Filocre (2010): diretamente desenvolvendo e executando políticas na área criminal, no policiamento, no sistema de justiça, no sistema penitenciário e no sistema socioeducativo. E indiretamente através da autorização e fiscalização da segurança privada, indução de políticas sociais e mobilização social.

Toda política pública é elaborada assentada em referenciais teóricos. Da mesma forma, a política de segurança pública se baseia em marcos conceituais.

### **3.2 Marcos Conceituais das Políticas de Segurança Pública.**

As políticas de segurança pública, conforme Filocre (2010) se pautam basicamente em três marcos conceituais: segurança pública, defesa social e segurança cidadã. A segurança pública se caracteriza pelo enfoque da manutenção da ordem pública sob o ângulo da criminalidade pelas instituições policiais.

Neste referencial, a responsabilidade pela manutenção da ordem pública recai basicamente sob as polícias que devem adotar estratégias para prevenir e reprimir os atos delituosos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) ao tratar da segurança pública adotou o referencial teórico de segurança em seu artigo 144 ao definir os órgãos responsáveis pela preservação da ordem:

Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - Polícia Federal

II - Polícia Rodoviária Federal

III - Polícia Ferroviária Federal

IV - Polícias Civis

#### V - Polícias militares e Corpos de Bombeiros militares.

O referencial de defesa social amplia o leque de responsabilidade pela segurança pública trazendo a ideia de vários órgãos atuando em sistema para não só prevenir e reprimir a criminalidade, mas buscando a paz social. Para Câmara (2003, pg 47) a defesa social e “[...] um conjunto de mecanismos coletivos, públicos e privados, para a preservação da paz social”.

A defesa social abrange três vertentes: a primeira ligada ao sistema de justiça com responsabilidade de garantir os direitos individuais e coletivos. A segunda abrange a segurança pública propriamente dita, tendo como responsável as polícias e a terceira vertente esta ligada ao enfrentamento de calamidades e riscos coletivos de responsabilidade da defesa civil e corpos de bombeiros. Comparando os dois conceitos, verifica-se que no conceito de defesa social, há um alargamento da compreensão de que segurança pública não se faz só com polícias.

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CEMG/1989) já adota o paradigma de defesa social em seu artigo 133, ao trazer as vertentes definido por Câmara (2003) e a ideia de sistema de defesa social:

Art. 133 - A defesa social, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, organiza-se de forma sistêmica visando a:

I - garantir a segurança pública, mediante a manutenção da ordem pública, com a finalidade de proteger o cidadão, a sociedade e os bens públicos e privados, coibindo os ilícitos penais e as infrações administrativas;

II - prestar a defesa civil, por meio de atividades de socorro e assistência, em casos de calamidade pública, sinistros e outros flagelos;

III - promover a integração social, com a finalidade de prevenir a violência e a criminalidade.

No que pese a previsão na Constituição de Minas Gerais de 1989 de que a gestão da segurança pública se dá através do sistema de defesa social, pontuando assim um avanço considerável comparado com a Constituição Federal de 1988, somente em 2003, conforme Minas Gerais (2003) é que se começou a operacionalizar tal mudança com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) para coordenar o sistema.

Já o paradigma de Segurança Cidadã, de acordo com o Serrato (2007), surgiu na América Latina para substituir o paradigma de Segurança Pública. A Segurança Cidadã expande o entendimento sobre o que seja segurança, conceituando esta como um ambiente de convivência pacífica nas relações interpessoais e sociais entre as pessoas. A convivência pressupõe relações cotidianas entre pessoas das mais diversas culturas e diferenças,

harmonizadas com os interesses individuais e coletivos e os eventuais conflitos são dirimidos de forma construtiva. Esse conceito não nega ou discorda do uso da força legítima previsto nas sociedades democráticas para garantir o exercício das liberdades e dos direitos dos cidadãos.

O marco conceitual deste paradigma, para Serrato (2007), se caracteriza pela segurança humana ligada diretamente ao respeito à vida e à dignidade. A segurança, neste sentido, inclui segurança econômica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitária e política. Para tanto necessita de uma estabilidade territorial e proteção contra ameaças crônicas, como a fome e doenças, bem como as repentinas, tais como o crime e a violência. A violência afeta sobremaneira a segurança humana, pois atenta contra a liberdade, a vida e bens da sociedade e corroe a governabilidade democrática, gerando insegurança, e esta é, ao mesmo tempo, causa e consequência de pobreza extrema, desigualdades econômicas e sociais, levando ao descrédito das instituições públicas.

Neste contexto, a segurança cidadã promove políticas que saem do foco tradicional de estabilidade estatal (manutenção da ordem) e conservação do regime e ampliam suas atenções para o bem-estar das pessoas e os direitos humanos, buscando a cidadania como foco central. As instituições destinadas a promover a segurança adotam medidas preventivas contra as ameaças provenientes da violência, principalmente a cotidiana, que se origina no interior do ambiente familiar e comunitário, devido a situações de risco que são melhor resolvidas com estratégias locais.

Cano e Santos (2007) apontam que a literatura, para explicar as causas da violência, oscila entre a pobreza, tendo como variáveis fundamentais a desigualdade social e a iniquidade e a decisão racional do indivíduo pela opção ao crime, avaliando o custo-benefício. Porém, para o paradigma da Segurança Cidadã, outros fatores são apresentados como problemas que afetam negativamente a convivência e a segurança da sociedade, sendo eles:

a) ausência de capital social: o crescimento urbano desordenado aumenta a economia informal e desconfiança nas instituições, formando um capital social deficiente. Os cidadãos não cumprem as normas por desconhecimento ou por entender que elas não visam o bem estar daquela coletividade;

b) fatores de risco: fatores sociais, culturais ou espaciais, tais como arma de fogo, álcool, grupos vulneráveis podem aumentar consideravelmente a possibilidade de uma pessoa incorrer em atos ou feitos violentos;

c) violência doméstica: a violência física, psicológica, sexual, dentre outras ocorridas no ambiente familiar é elemento de produção e reprodução da violência, pois neste ambiente estão presentes as estruturas de poder provenientes de valores, normas, obrigações e responsabilidades aceitas espontaneamente;

d) contexto urbano inadequado: o espaço urbano desorganizado em sua arquitetura, deteriorado e com ocupação indevida influenciam na percepção de segurança e tranquilidade do cidadão;

e) tipologia da delinquência: a letalidade das agressões e o tipo de arma utilizada e de delito ocorrido podem indicar uma delinquência organizada ou ocasional. Da mesma forma, o dia, hora, local, relação entre vítima e autor e o motivo do crime podem indicar se existem fatores de risco presentes nestes crimes;

f) iniquidade social e marginalidade urbana: Alguns indicadores tais como os índices de Gini e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de determinada localidade podem demonstrar que a criminalidade está ligada a questões de desigualdade social que impedem ações de prevenção e controle do fenômeno;

g) concentração de delitos em determinadas áreas ou cenários: Ferramentas de georreferência podem desnudar *hot point*, ou seja, locais de alta concentração criminal, necessitando de estratégia específica;

h) ineficácia institucional: Por fim, temos os problemas crônicos dos órgãos que compõem o sistema policial e de justiça criminal, tais como falta de capacidade das polícias de atuar preventivamente, morosidade da justiça, impunidade e superlotação das carceragens.

Percebe-se que para este paradigma, apenas uma parcela das causas da criminalidade está ligada a ineficácia do sistema criminal, o que reduz muito a governança destes órgãos sobre a questão da segurança, quando agindo isoladamente.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estabelece que segurança cidadã democrática é uma situação livre de ameaças, em que as pessoas possam gozar

plenamente de seus direitos e liberdades e exercê-los integralmente. Sendo assim, a define como o conjunto de intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais voltados para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e ou a repressão dos mesmos. (PNUD, 2005)

Para atingir os seus objetivos, de acordo com Serrato (2007), uma política de segurança que se apoia no paradigma de segurança cidadã, deve observar os seguintes eixos estratégicos de intervenção:

- a) construção da cidadania e autorregulação cidadã: busca desenvolver na sociedade a consciência participativa e construtiva de um ambiente de conquista de direitos e também desenvolver nas pessoas capacidade de eleger normas informais de convivência, de forma que todos os envolvidos a reconheçam como legítimas e se tornem responsáveis por zelar por elas;
- b) redução dos fatores de riscos que levam aos atos violentos: adotar medidas preventivas que reduzam os fatores de riscos de crime como o álcool, arma de fogo, grupos vulneráveis, fortalecendo assim condutas seguras;
- c) melhoramento dos contextos urbanos: busca organizar o espaço urbano intervindo desde a sua arquitetura até dando destinação adequada e regular aos espaços públicos, tornando os realmente locais de convivência social;
- d) prevenção de violência de gênero e suas formas: desenvolve ações preventivas e repressivas que visam estancar a violência (física, psicológica e social) contra mulheres e crianças, oriunda do núcleo familiar;
- e) facilitação de acesso cidadão à justiça e a promoção de mecanismos alternativos de solução pacífica de conflito: visa tornar a justiça formal mais acessível às pessoas. Para tanto, fortalece as defensorias públicas e desburocratiza os processos judiciais, tornando assim a justiça mais barata e rápida. Da mesma forma, cria mecanismos alternativos de resolução de problemas, criando núcleos locais de resolução de conflitos, onde são adotadas técnicas de negociação e mediação;
- f) fortalecimento do sistema policial e de justiça: desenvolve vários mecanismos para modernizar a atuação policial (polícia preventiva e investigativa), indo desde a aquisição de tecnologia e equipamentos de ponta, até treinamentos do efetivo em segurança cidadã.

Também atua na elaboração de normas mais rígidas de punição aos desvios e que torne o sistema criminal mais eficiente, fazendo com que a prática delitiva se torne desinteressante.

Verifica-se que com a implementação de Políticas de Segurança Cidadã, os municípios ganham grande importância no campo da segurança pública e se tornam atores preponderantes na governança da criminalidade, a despeito do que trazem as Cartas Constitucionais de vários países sobre a competência quase exclusiva dos Estados sobre segurança pública.

As políticas de segurança pública enfrentam o desafio de desenvolver estratégias que combinem medidas preventivas e repressivas para enfrentar a complexidade dos fatores geradores da violência.

### **3.3 Dicotomia entre Políticas Preventivas e Repressivas**

Historicamente as políticas de segurança pública, de acordo com Saporì (2007), principalmente as oriundas de governos de ideologia de “direita” apostavam suas fichas no sistema policial e criminal por entender ter estas instituições capacidade de impactar na criminalidade com a repressão e dissuasão. Com a evolução da criminalidade, pôs-se em cheque a real capacidade desse sistema de interferir na criminalidade, pois eles não tinham governança nas causas geradoras desta. Segundo Saporì (2007), as políticas de segurança pública de caráter repressivo tem um alcance limitado no fenômeno criminal, pois para serem mais efetivas necessitam combinar esforços, iniciativas e investimentos de organizações diversas que não estão sujeitas a autoridade do governo, responsável pela elaboração e execução de políticas para esta área.

Além disso, Saporì (2007) argumenta que as instituições que compõem o sistema policial e criminal estão frouxamente articuladas, restringindo a governança dos gestores públicos nestes órgãos, pois eles pertencem a esferas governamentais diferentes: polícias e sistema penitenciários ligados ao poder executivo, justiça ao poder judiciário, defensoria pública e ministério público com independência funcional do executivo.

Negando a eficácia das políticas repressivas, de acordo com Saporì (2007), governos ligados à ideologia política de “esquerda” direcionavam seus investimentos em ações de prevenção social da criminalidade, atuando nas causas que gerariam a violência, como a pobreza, desigualdade, exclusão, etc. O sistema policial e criminal era deixado em segundo plano. O quadro 2 apresenta as principais distinção entre as políticas de segurança de caráter repressivo e preventivo.

Ainda de acordo com Saporì (2007), a dicotomia entre repressão e prevenção atingia não só a ideologia política, mas também as discussões acadêmicas, com cada lado defendendo sua bandeira e buscando formas de provar que seu ponto de vista era mais eficiente no combate da criminalidade do que o outro.

Sherman (1996, *apud* Saporì, 2007) demonstra que as evidências empíricas disponíveis não são capazes de afirmar quais as estratégias política é mais eficiente na área de segurança pública, se as políticas repressivas ou as preventivas.

Definir que as medidas preventivas e repressivas são excludentes entre si e que não podem ser combinadas para gerar política pública que faça frente a todas as facetas da criminalidade, reduz a capacidade estatal em prover a ordem pública com efetividade.

Essa dicotomia, ainda persistente entre os *decision makers*, impõe uma escolha desnecessária no direcionamento das políticas de segurança pública, impedindo que a ação governamental abarque simultaneamente as diversas dimensões do fenômeno criminoso. Não admira, pois, que sejam poucas as experiências de políticas de segurança pública cuja efetividade tenha obtido reconhecimento internacional. Tem prevalecido uma atuação segmentada do poder público, priorizando um ou outro subsistema da justiça criminal, ou mesmo adotando somente medidas para combater as “causas da criminalidade e da violência”. Políticas públicas abrangentes, adotando a repressão e a prevenção simultaneamente, são raridade. (SAPORI, 2007, p. 86).

As Políticas Públicas que adotaram o paradigma da segurança cidadã e adotaram eixos estratégicos de intervenção que combinaram ações de caráter repressivo e preventivo, tiveram sua eficiência comprovada, pois nos locais em que elas foram implantadas houve considerável redução das taxas de criminalidade.

## Quadro 2

### Perspectivas da política de segurança pública

<b>Elemento Caracterizador</b>	<b>Política repressiva</b>	<b>Política preventiva</b>
Fundamento Valorativo	A punição é um importante instrumento de afirmação de valores morais e culturais.	O mais importante é evitar que o crime aconteça; o respeito à justiça, à igualdade e aos direitos humanos são basilares na ação do Estado.
Pressuposto da ação social	O criminoso é um ator racional devendo assumir plena responsabilidade por seus atos e responder perante o sistema de justiça criminal.	O criminoso é uma vítima das condições sociais marcadas pela desigualdade, injustiça e discriminação.
Hipótese criminológica	Os níveis de criminalidade estão associados ao grau de eficiência do sistema de justiça criminal.	Os níveis de criminalidade estão associados aos níveis de desemprego e pobreza e as crises econômicas.
Diretriz de política pública preponderante	As medidas dissuasórias – aparelhamento da polícia, aperfeiçoamento da máquina judicial, maior rigor na aplicação da pena, incremento do encarceramento – devem ser o cerne da ação governamental.	As medidas de inclusão social e humanitária – diminuição da desigualdade social e do desemprego, incremento da participação comunitária, valorização da educação, ênfase na ressocialização do criminoso – devem ser o cerne da ação governamental.

Fonte: SAPORI, Luiz Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

Serrato (2007) apresenta o caso de Bogotá como exemplos de como as Políticas de Segurança que mesclaram medidas de repressão e prevenção podem impactar positivamente na violência, quando adotadas localmente. A primeira medida adotada pelo município de Bogotá, foi assumir o protagonismo nas ações da polícia e da promotoria. Ressalta-se que estas instituições permaneceram ligadas a governança nacional, mas passaram a ficar sob a coordenação local do Prefeito. Foi feito um rearranjo institucional na Prefeitura, criando uma secretaria que ficaria responsável exclusivamente para coordenar as ações de segurança cidadã, articulando com outras instâncias, como os conselhos de segurança e vigilância epidemiológica. Foi criado o Conselho Distrital de Segurança que reunia diversos órgãos sob a coordenação do Prefeito e era a principal instância de tomadas de decisão.

Em oito anos seguidos, a Prefeitura investiu em diversos projetos e planos, sendo que 70% do valor investido foram destinados ao fortalecimento das polícias tornando-as mais eficazes, o que incluiu a renovação e ampliação da frota, modernização do sistema de comunicação, acionamento e despacho de viaturas e construção e adequação das unidades policiais ao novo paradigma, além da capacitação do efetivo em polícia comunitária, direitos humanos, investigação criminal e gestão administrativa e amplo investimento na valorização profissional. O restante dos investimentos foi destinado a projetos de prevenção social e participação cidadã, além da atenção ao sistema carcerário municipal, demonstrando uma combinação de estratégias de caráter preventiva e repressiva. (SERRATO, 2007)

Destacam-se os programas e projetos desenvolvidos pela cidade de Bogotá tais como: controle do consumo de bebidas e do uso de armas de fogo; recuperação de espaços públicos deteriorados; estímulo à participação comunitária; fortalecimento da polícia; ampliação das carceragens municipais; prevenção da violência doméstica e implantação de mecanismos alternativos para a resolução de conflitos. Percebe-se que os programas e projetos adotados em Bogotá estão ligados aos eixos estratégicos de intervenção da Política de Segurança Cidadã.

Como resultado das políticas adotadas, Bogotá experimentou uma sustentável redução dos índices de criminalidade, principalmente os homicídios dolosos contra a vida e os culposos decorrentes de acidentes de trânsito. Outros crimes também sofreram impactos, como os crimes contra a propriedade, de maneira geral.

Verifica-se que o paradigma orientador das políticas de segurança pública sofreu evolução no decorrer do tempo. O paradigma da segurança cidadã se apresenta como novidade, mas ainda é pouco aplicado nas políticas de segurança. O tipo de política de segurança pública adotada no Brasil e o seu paradigma norteador serão apresentadas na seção **3.4**.

### **3.4 Políticas de Segurança Pública no Brasil**

Nesta seção será abordado o modelo de política de segurança pública adotada pelo Brasil e as inovações apresentadas a partir de 2001.

#### **3.4.1 Política de Segurança Pública como Gerenciamento de Crise**

Nas últimas duas décadas o Brasil experimentou avanços significativos na área econômica, política e social acompanhado de mudanças profundas nas relações sociais, em especial as relações entre classes sociais, gerações, gênero, raças e etnias. Em contradição, porém, os conflitos sociais se tornaram mais acentuados e houve um aumento significativo dos indicadores de violência. (ADORNO, 2006)

A violência no Brasil, principalmente a homicida tem como autores e vítimas grupos bem específicos. Quem mata e quem morre no Brasil são jovens do sexo masculino entre 15 e 24 anos, negros, residentes em áreas de risco. A partir de 2006 vem ocorrendo dois fenômenos interessantes com a violência homicida: o primeiro é a sua interiorização, ou seja, as taxas de homicídios nas capitais diminuíram ou se estabilizaram e as do interior tiveram um aumento considerável. O segundo é a disseminação da violência pelas regiões do País. Estados que a pouco tempo apresentavam índices de violência controlados, hoje experimenta índices preocupantes. (WAISELFISZ, 2011).

Esse cenário ocorre devido ao fato de que os órgãos encarregados pela manutenção da segurança pública diminuíram sua capacidade de aplicar a lei e a ordem.

Em outras palavras, a sociedade mudou, os crimes cresceram e se tornaram mais violentos, mas as instituições encarregadas da proteção do cidadão,

bem como de aplicar a lei e a ordem permaneceram operando segundo o mesmo modelo que faziam a três ou quatro décadas. Polícia, justiça penal e sistema penitenciário não acompanharam o ritmo dos novos tempos. Mantiveram práticas tradicionais de controle social, baseado na manutenção de um “cordão sanitário” em torno das “classes perigosas”. Essas práticas se revelam hoje completamente superadas. (ADORNO 2006, p. 11).

No Brasil, segundo Adorno (2006), nunca houve efetivamente uma política de segurança pública com ações coordenadas, metas e fins determinados e recursos próprios, exceto recentemente. O que se tinha era a atuação pontual dos órgãos policiais na “caça a bandidos” conhecidos, principalmente nos casos de maior repercussão midiática.

No entanto, Saporì (2007) discorda que não houve políticas de segurança no Brasil nas últimas duas décadas. Ele argumenta que a atividade política estava voltada para a manutenção do *status quo* e não para a implementação de mudanças. A política pública não se resume a tomada de decisões e os consequentes cursos da ação, mas também a ausência de decisões e de intervenções governamentais, como visto na seção dois. Por isso caracteriza a política de segurança pública adotada pelo Brasil até meados de 2000, como de gerenciamento de crise.

Uma característica comum marca as políticas federal e estadual de segurança pública na sociedade brasileira nos últimos 20 anos: a prevalência do gerenciamento de crises. A ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática nesse âmbito das políticas públicas é fator determinante da ineficiência da atuação governamental e, consequentemente, potencializa o fenômeno da criminalidade. (SAPORI 2007, p. 107).

Tanto Adorno (2006), quanto Saporì (2007) concordam que a partir de 2000 o tema segurança pública entrou com mais vigor no debate político nacional exigindo um tratamento metódico e sistemático para reverter as altas taxas de criminalidade.

A partir de 2001, o governo federal, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) iniciou a elaboração e implementação de planos nacionais direcionados para a segurança pública buscando superar o modelo de gerenciamento de crise.

### 3.4.2 Plano Nacional de Segurança Pública

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública Brasileiro foi formulado em 2001, conforme Saponi (2007), e foi concebido após o incidente do ônibus 174, no Rio de Janeiro, quando um criminoso sequestrou um ônibus de transporte coletivo e após a atuação dos órgãos policiais, uma vítima e o sequestrador morreram, demonstrando a fragilidade das forças de segurança carioca. Esse plano teve como principal inovação a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Com a implantação deste plano, os governos estaduais começaram a receber recursos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) para financiar projetos na área de segurança que atendessem as diretrizes previamente formuladas no plano.

Em 2003, foi elaborado um plano denominado “Projeto de Segurança para o Brasil” que tem norteado as ações daquele ministério no campo de segurança pública desde então, sendo este documento mais abrangente e sistêmico do que o plano anterior. Os principais destaques apresentados por este plano foram:

- a) ênfase numa postura proativa por parte da Secretaria Nacional de Segurança Pública, o que significava abdicar da posição de mera agência distribuidora de recursos financeiros para os governos estaduais;
- b) cobrança mais rígida junto aos Estados, no sentido da construção de políticas estaduais, assentadas nas diretrizes do Plano Nacional;
- c) forma abrangente com o qual aborda a questão da segurança, o que implicou na apresentação de uma gama variada de propostas de ações ligadas a reforma do sistema policial, controle externo das policiais, prevenção da violência, controle do uso das armas de fogo, reforma do sistema prisional, reformas legais, prevenção a violência contra a mulher e outras minorias;
- d) a criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP. O sistema é apresentado como grande inovação institucional e parâmetro obrigatório da modernização das organizações policiais brasileiras, dado seu ineditismo. (BRASIL, 2003, p. 23).

O SUSP busca a integração das instituições policiais através da implantação, por parte dos governos estaduais, de academias policiais e órgãos de inteligência unificados, de corregedorias únicas e de ouvidorias independentes e autônomas.

O Sistema Único de Segurança Pública centra-se nas polícias estaduais, que vão estabelecer interface com a Polícia Federal e com as Guardas Municipais. A integração progressiva constitui modalidade de reestruturação gradualista das organizações policiais estaduais, que viabiliza a mudança institucional, reduzindo traumas e evitando interromper a continuidade

operacional, que seria muito grave na área de segurança pública. Parte-se da integração de ambas as polícias, de suas rotinas e procedimentos, para, de uma forma paulatina e de médio prazo, criar-se uma ou mais instituições de ciclo completo. (BRASIL, 2003, p. 32).

No que diz respeito à integração das demais organizações do sistema de justiça criminal, o modelo prescreve a formação do Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública (GGI).

Sapori (2007) destaca que apesar dos avanços trazidos pelo SUSP, ele não é tão abrangente quanto o Sistema Único da Saúde (SUS), limitando-se a buscar um maior grau de integração entre as organizações que compõem o sistema de defesa social. Acrescenta ainda que o Plano Nacional de Segurança Pública trouxe grandes avanços para a política de segurança pública tais como:

- a) criação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP);
- b) modernização e expansão da Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública (INFORSEG);
- c) aprimoramento da formação profissional de policiais através da criação da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (RENAESP);
- d) apoio às Guardas Municipais, mediante a elaboração e difusão da Matriz Curricular das Guardas Municipais. (SAPORI, 2007, p. 112)

No que pese os avanços alcançados, Para Sapori (2007), o Plano Nacional de Segurança Pública não resolveu um dos principais problemas do setor, qual seja, a falta de direcionamento de recursos orçamentários e financeiros específicos para a área de segurança. Além disso, o aporte de recursos financeiros do FNSP para os Estados diminuiu progressivamente, revelando uma disfunção entre o que se pretendia e o que foi realizado.

Percebe-se que o marco teórico que embasou o Plano Nacional de Segurança Pública foi o da Defesa Social ao dar ênfase ao processo de integração entre órgãos do Sistema de Justiça Criminal. Evoluindo para o modelo de Segurança Cidadã, em 2007, o Governo Federal cria o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania para desenvolver projetos que articulem ações de caráter preventivo e repressivo.

### 3.4.3 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.<sup>5</sup>

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) desenvolvido pelo Ministério da Justiça e instituído pela Lei 11 530, de 24 de outubro de 2007, começou a ser implementado em 2008. Seu objetivo era articular as ações de segurança pública voltadas para a prevenção, o controle e a repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas, priorizando a prevenção.

Os principais eixos do PRONASCI são: valorização dos profissionais de segurança pública, reestruturação do sistema penitenciário, combate a corrupção policial e envolvimento da comunidade na prevenção da violência.

- A Lei que instituiu o Pronasci é muito inovadora ao definir como diretrizes:
- a promoção dos Direitos Humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;
  - a valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;
  - a participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;
  - a promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; e
  - a garantia da participação da sociedade civil. ( p. 26)

Visando reduzir a violência letal no Brasil, foram estabelecidos quatro focos prioritários dos programas, dos projetos e das ações que compõem o PRONASCI:

- 1) Foco etário: atender jovens de 15 a 24 anos;
- 2) Foco social: voltado para adolescentes egressos do sistema sócio educativo e em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana e mulheres vítimas de violência doméstica;

---

<sup>5</sup> Essa seção foi baseada no Instituto de Estudos Sócio Econômico. **Segurança Pública e Cidadania: uma análise orçamentária do PRONASCI.** Brasília/DF, 2010.

3) Foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de crimes violentos, principalmente os homicídios;

4) Foco repressivo: combate ao crime organizado.

Quatro projetos foram inicialmente instituídos para compor as ações do programa, sendo eles: Reservista Cidadão, Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo), Mulheres da Paz e Bolsa Formação.

O PRONASCI traz grandes avanços na gestão da política de segurança pública no Brasil e apresenta três virtudes:

A primeira virtude do Pronasci é exatamente ser o primeiro programa, ou seja, existir ali onde não havia nada ou quase nada. A segunda maior virtude é sua disposição em articular, no mesmo programa, ações de prevenção e produzir qualificação nas ações de polícia (repressão e investigação). A terceira virtude é a disposição, pela primeira vez, de orientar os recursos e as ações do Programa segundo indicadores objetivos de vitimização por violência em estados e municípios e avaliar os efeitos do Programa utilizando os mesmos indicadores e aferindo sua redução. (p. 27).

Apesar da sua concepção inovadora, o PRONASCI se mostra insuficiente para enfrentar os desafios da violência instalada no País. Isto porque, sua concepção inicial, no marco dos direitos humanos, foi abandonada quando os projetos foram posto em prática. Dos projetos que compõem o programa, somente o de bolsa formação apresentou uma execução orçamentária próximo do previsto, demonstrando que o programa até o momento se limitou a fazer transferência de renda para os agentes de segurança, o que está muito aquém dos objetivos propostos.

Os problemas de gestão e articulação entre os órgãos envolvidos no Programa impediram que houvesse uma execução orçamentária satisfatória do que foi programado. Além disso, as inovações do programa e os projetos propostos pouco têm colaborado para superar a violência contra mulheres e o racismo, principalmente o institucional, que é aquele oriundo dos próprios órgãos policiais.

Apesar da formulação da política que criou o PRONASCI ter previsto uma série de projetos e ações, no momento de sua implementação ocorreram alguns entraves que fez com que o projeto não fosse executado da forma como foi pensando. Percebe-se que o modelo adotado para o processo de implantação do PRONACI se baseou na visão linear definido por Silva e Melo (2000).

O PRONASCI representa um esforço estatal em superar o modelo da gestão da segurança pública baseado em gerenciamento de crises e adotar políticas de segurança baseado no modelo de Segurança Cidadã, que combinem ações de caráter dissuasório através da atuação qualificada dos órgãos que compõem o sistema criminal com ações preventivas, através de projetos sociais com a participação comunitária, servindo de indutor para que os estados possam reestruturar seus organismos policiais.

Na última década, poucos estados podem ser citados como exemplo por ter adotado políticas de segurança pública que superaram o modelo de gerenciamento de crise, rompendo com a dicotomia de repressão e prevenção e apresentaram ações exitosas, como se vê a seguir.

#### **3.4.4 Políticas de Segurança Pública Estaduais<sup>6</sup>**

Nas últimas duas décadas, alguns estados brasileiros inovaram em suas políticas de segurança pública obtendo resultados significativos nos indicadores de violência, tais como Pará, Ceará, São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Minas Gerais.

O Pará no período de 1995 a 2002 desenvolveu uma política radical de integração entre as polícias. Em 1995 foi criado por Lei o Sistema de Segurança Pública do Pará, tendo por órgão máximo o Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP), que previa: áreas de atuação integradas entre as policiais Civil e Militar; unificação do sistema de comunicação, incluindo o Corpo de Bombeiro e Defesa Civil; criação de uma rede Intranet interligando as unidades policiais, permitindo em 1997 a implantação do Boletim de Ocorrências Policiais digitalizados. Em 1997 também foi implantado o Centro Integrado de Operações (CIOp), reunindo em um mesmo local os centros de operações da Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiro, sendo o pioneiro no Brasil. Já em 1999 foi criado o Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP) que transformou as academias da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiro e da Polícia Civil em unidade de ensino com estrutura de modelo universitário. Por fim, houve a unificação das corregedorias e dos sistemas de inteligência das polícias.

---

<sup>6</sup> Essa Seção foi baseada em SAPORI, Luiz Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

No Ceará, a partir de 1997, iniciou-se uma série de reformas na área de segurança para moralizar o aparato policial, atingido por graves denúncias de corrupção e iniciou várias ações de integração entre as forças policiais. Para isso, fez um rearranjo institucional, criando a Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC), subordinando as polícias ao secretário de segurança e não mais ao governador.

A partir de 1990, a política de segurança pública paulista optou pelo reforço do aparato repressivo estatal, criando o Departamento de Homicídios e Proteção a Pessoas (DHPP), buscando a integração com a Polícia Militar e através de investimentos em inteligência e tecnologia da informação, principalmente o Sistema de Informação Criminal (INFORCRIM), para aprisionar homicidas contumazes. Houve também o incremento do sistema prisional, aumentando a população carcerária e a participação direta dos organismos civis através de projetos comunitários.

No final da década de 1990, foi introduzida uma nova perspectiva de intervenção estatal na segurança pública do Rio de Janeiro através da implantação de um plano de ação inédito naquele estado que incluía a criação de delegacias legais, centros de referências para o cidadão, implantação de um programa de qualificação profissional dos agentes de segurança e a criação do Instituto de Segurança Pública (ISP). Esta política foi mantida por pouco tempo devido às mudanças políticas e não chegaram a trazer grandes impactos. Mais recentemente, o Rio de Janeiro se destaca pela implantação de uma política de ocupação e reconquista de territórios dominados por grupos criminosos, através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP).

Recentemente o Estado de Pernambuco tem apresentado bons resultados nos indicadores de segurança pública, após a implantação da política de segurança em 2006, denominada “Pacto pela Vida”, que envolve ações integradas entre os órgãos policiais e articulação permanente entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Assembleia Legislativa, municípios e União. Conforme o Governo do Estado do Pernambuco, o Pacto prevê a divisão do Estado em 26 áreas integradas de segurança, sistema de georeferenciamento do crime e investimentos na segurança pública e aumento do efetivo policial.

As políticas de segurança pública adotadas em Minas Gerais a partir de 2003 serão abordadas na seção quatro.

## **4 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS**

Nesta seção serão apresentadas as inovações trazidas pela política de segurança pública adota pelo Governo de Minas Gerais, a partir de 2003, seus programas, projetos e o seu desdobramento na Polícia Militar.

### **4.1 Rearticulação Institucional da Segurança Pública**

No final dos anos 1990 e início de 2000, segundo Peixoto *et al* (2011), Belo Horizonte apresentou um acentuado crescimento da criminalidade violenta. Entre 1997 e 2003, o aumento foi da ordem de 300%, aproximadamente, dos crimes violentos contra o patrimônio e de 250%, no que se refere aos homicídios. Essa situação produziu grande sensação de insegurança na população.

Segundo Beato *et al* (2003), este fenômeno se reproduzia em todo o Brasil. O recrudescimento da violência e a crueldade associada a diversos homicídios colocaram em questão a necessidade de se introduzir inovações nessa área, buscando maneiras alternativas e eficientes de redução e controle desse tipo de crime.

O governo do Estado de Minas Gerais, a partir de 2003 buscou implementar uma série de ações que respondessem a essa situação De acordo com Minas Gerais (2009) e Saporì (2007), uma das primeiras medidas adotadas pelo governo foi modificar o arranjo institucional na gestão da segurança pública, criando a Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS através da Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003, que agrupou duas secretarias anteriores: a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos e a Secretaria de Estado da Segurança Pública. O objetivo era racionalizar as ações empregadas na prevenção e repressão à criminalidade.

A política de segurança pública passou, então, a ser orientada por uma única pasta governamental, evitando assim ações fragmentadas. Esta nova secretaria agrupou vários órgãos que compõem o sistema de defesa social, como as organizações policiais, administração penitenciária, defensoria pública, corpo de bombeiros e atendimento ao menor em conflito com a lei.

A principal alteração trazida pelo novo rearranjo institucional, Segundo Peixoto *et al* (2011), foi a previsão da subordinação operacional das organizações policiais, Corpo de Bombeiros

Militar e Defensoria Pública ao Secretário de Segurança, mantendo contudo a autonomia administrativa desde órgãos, ou seja, cabia a estes órgãos decisões a cerca de promoções, nomeação de comando, elaboração de orçamento, execução financeira, atividades correcionais, entre outras. No caso do Sistema Prisional e do Sistema de Atendimento e Acautelamento de Adolescentes Infratores houve subordinação operacional e administrativa ao Secretário.

Segundo Andrade (2006), Cruz e Batitucci (2006), e Saporì (2007) as diretrizes estabelecidas pela política estadual foram: atenuar o problema de superlotação prisional, profissionalizar a gestão penitenciária, viabilizar o processo de integração entre as polícias civil e militar, de forma que se racionalizassem as estratégias de prevenção e repressão de delitos, implantar uma política comunitária de prevenção social da criminalidade e da violência, procurando promover maior articulação entre a comunidade e o aparato policial. Também buscou uma nova articulação necessária entre os atores envolvidos para implantar políticas públicas de qualidade e inovação, com uma ampla conjugação de intervenções idealizadas, tendo por base os problemas identificados.

Para atender as diretrizes estabelecidas, foram criados três eixos de atuação da SEDS, a saber:

- a) Gestão Integrada do Sistema de Defesa Social;
- b) Gestão do Sistema Prisional e Atendimento ao Menor em Conflito com a Lei, e;
- c) Prevenção Social à criminalidade. (MINAS GERAIS, 2009, p. 12)

Nesse sentido, os tópicos seguintes descreverão cada eixo de atuação definidos.

#### **4.2 Gestão Integrada do Sistema de Defesa Social**

Na visão de Andrade (2006), Saporì (2007) e Peixoto *et al* (2011) a estrutura das atividades de Gestão Integrada do Sistema de Defesa Social oferecidas pelo novo arcabouço institucional mineiro se deu em três níveis: integração da gestão através da Integração e Gestão da Segurança Pública (IGESP), integração das informações através do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) e integração operacional através das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP's). Beato Filho (2001) aponta um mecanismo complementar fundamental a essa nova estrutura de gestão, qual seja, a construção de indicadores de segurança e o

georeferenciamento das informações como ferramenta de aumento da eficácia da ação da polícia.

A política de integração das organizações de Defesa Social de Minas Gerais está sustentada nos seguintes eixos fundamentais:

- a) governança sustentada pela integração paritária das direções superiores dessas organizações, o que se executa por intermédio do Colegiado de Integração dos Órgãos de Defesa Social - CIODS;
- b) participação da sociedade civil, por intermédio das organizações não governamentais legitimamente constituídas;
- c) participação de outros poderes, esferas de governo e órgãos públicos coresponsáveis pela construção dos mecanismos de defesa da sociedade;
- d) produção integrada de dados e conhecimentos sobre a criminalidade e a ação policial no tempo e no espaço, através do SIDS, composto pelo Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD) e o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS) e;
- e) execução articulada das atividades-fim da polícia ostensiva e da polícia investigativa nas áreas territoriais integradas, respeitando as competências constitutivas de cada organização policial. (MINAS GERAIS, 2003b, p. 15).

A política de integração mineira pressupõe uma unidade entre os órgãos permanentes do Poder Executivo, sob a autoridade máxima do Governador do Estado, e inclui, também, outros atores independentes e autônomos. Estes, segundo a orientação da política integradora, inserem-se no sistema sob o imperativo constitucional da harmonia entre os poderes públicos. E a sociedade civil se agrega ao sistema segundo os postulados constitucionais de afirmação da cidadania, que consiste justamente em dar voz aos segmentos legítima e legalmente organizados de Minas Gerais.

Peixoto *et al* (2001, p 74) define a integração das organizações policiais como “[...] a correlação territorial de responsabilidade entre as instituições e implementação de um método integrado de planejamento da ação policial e da participação comunitária, com a finalidade de potencializar os seus resultados.” Isso ocorre ao se aliar esforços da Polícia Militar e da Polícia Civil e agregar outros atores como a comunidade, Poder Judiciário, Ministério Público Estadual (MPE), Defensoria Pública, Corpo de Bombeiro (CBMMG) e outros órgãos e esferas governamentais, em prol de um mesmo objetivo.

A metodologia da integração geotécnica, Conforme Minas Gerais (2009) pressupõe que a violência deve ser alvo de uma gestão local, pois ela é passível de análises socioeconômicas, políticas e culturais de cada região, sob uma estratificação tridimensional. Por isso, as ações policiais devem ter um cunho participativo, com o objetivo de reduzir a sensação de medo e

ganhar a máxima confiança da comunidade local, tendo em vista a promoção da qualidade de vida da população. Os policiais, então, juntamente com seus interlocutores responsáveis, devem identificar os problemas, estabelecer prioridades, analisar as causas, elaborar um planejamento integrado para o enfrentamento competente e por fim, avaliar resultados.

Este método apresenta ainda quatro eixos principais: integração das metodologias entre a ação ostensiva (PMMG) e a ação investigativa (PCMG); gestão por resultados, buscando mais eficiência e eficácia na tramitação de processos; participação da comunidade, por intermédio das instituições legitimadas pela sociedade civil e; planejamento desconcentrado, de acordo com as necessidades específicas de cada área.

O Projeto Áreas Integradas é previsto no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e também constitui Projeto Estruturador do Governo do Estado de Minas Gerais, denominado Gestão Integrada de Ações e Informações.

Belo Horizonte foi palco do plano piloto das áreas integradas, tudo instituído pela Resolução Conjunta nº 13, de 2003 que apresenta os seguintes objetivos:

- Maior interação e integração entre os servidores das duas Polícias;
- Integração, agilidade e coordenação dos procedimentos policiais;
- Melhoria na avaliação de desempenho dos órgãos e dos servidores;
- Acompanhamento integrado da evolução local, regional e estrutural da violência;
- Elaboração de planejamentos operacionais em conjunto;
- Facilidade no intercâmbio das informações de segurança pública;
- Participação conjunta e mais efetiva nas reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP's – ou entidades similares/correspondentes;
- Implementação do Centro Integrado de Atendimento e Despacho – CIAD – e Centro Integrado de Informações de Defesa Social – CINDS;
- Intensificação e concentração das ações policiais nas áreas de risco;
- Ênfase preventiva (não só a prevenção ostensiva) e rapidez no atendimento;
- Produção de ações e operações integradas; e
- Melhoria da qualidade dos serviços de Segurança Pública (MINAS GERAIS, 2003b, p. 24).

Na integração da gestão, um dos principais avanços foi a atuação conjunta estabelecida entre diferentes agências de segurança pública, sobretudo, as organizações policiais, Militar e Civil. Além disso, o IGESP propicia uma parceria mais pontual com outras agências do poder público que possam intervir de forma positiva no controle e prevenção da criminalidade, como por exemplo, os governos municipal, estadual e respectivas secretarias, o Ministério

Público e o Poder Judiciário. No ano de 2006 o IGESP ampliou sua atuação para a Região Metropolitana de Belo Horizonte e para alguns municípios do interior do estado de Minas Gerais, sendo que em 2008 a metodologia alcançou todas as regiões Integradas (MINAS GERAIS, 2009).

O modelo IGESP é implementado de forma estratégica, através da realização de reuniões regulares com a participação de todos os gerentes em níveis estratégico e tático-operacional das polícias Militar e Civil, incluindo suas unidades especializadas, representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário Estadual, Prefeituras Municipais, dos Sistemas Prisional, Socioeducativo e da Prevenção Social. (MINAS GERAIS, 2009).

Cruz (2005) e Beato (2007) afirmam que o modelo de gestão implantado em Minas Gerais guarda muita semelhança com modelos implementados nas organizações policiais do exterior, nos moldes do *compstat*, em que os desafios da política são a implantação do método de análise e solução de problemas junto ao profissional de polícia em termos de processo de trabalho, continuidade dos investimentos em capacitação, infraestrutura e articulação entre as instituições do Sistema de Justiça Criminal, bem como de uma efetiva aproximação com a comunidade.

### **4.3 Gestão do Sistema Prisional e Sócio Educativo**

O outro eixo de atuação da SEDS, a reformulação da Gestão do Sistema Prisional, é tratado por Saporì (2007), Ribeiro et al. (2004) e Rocha (2010). Na SEDS há uma Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI) cuja responsabilidade é gerenciar o sistema penitenciário do Estado, em consonância com as diretrizes da Secretaria de Estado de Defesa Social, competindo-lhe participar do planejamento e execução da política prisional, assegurar a aplicação da legislação e diretrizes vigentes, bem como responsabilizar-se pelas atividades de atendimento e assistência ao preso, visando à ressocialização.

Para atingir tais objetivos, a SEDS implantou ações de mobilização orçamentária para a 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.

Ribeiro et al. (2004), fez um diagnóstico da situação carcerária em Minas Gerais e concluiu acerca da necessidade da transferência da gestão das carceragens da PCMG para um órgão específico e liberação dos policiais militares e civis da guarda e escolta de preso, além da melhoria da infraestrutura física das unidades existentes. Para Saporì (2007), esta foi considerada uma ação primordial pela nova secretaria, tanto que entre 2003 e 2009, foram transferidas para a gestão da Subsecretaria de Administração Prisional de Minas Gerais (SUAPI), 44 carceragens que estavam a cargo da PCMG. Em 2009, já não existiam mais unidades carcerárias no município de Belo Horizonte e na Região Metropolitana (RMBH) sob a gestão da Polícia Civil.

Saporì (2007) faz uma análise da política prisional adotada em Minas Gerais, a partir de 2003, sob o ponto de vista da mudança do padrão de custódia dos presos. O autor afirma que, no quadriênio 1998-2002, dos seis mil novos presos incorporados ao sistema, cerca de 85% ficaram sob a guarda da PCMG. A partir de 2003, o quadro mudou e o número de presos sob custódia da Polícia Civil diminuiu.

A partir de 2003 o número de presos sob custódia da Polícia Civil estabilizou-se, chegando mesmo a cair de 17,5 mil em 2004 para pouco mais de 16 mil em 2006. O contingente superior a 10 mil presos que ingressaram no Sistema Prisional do estado no quadriênio 2003-06 foi em boa parte absorvido pelas vagas criadas pela Subsecretaria de Administração Penitenciária (SAPORI, 2007, p.166).

Quando a SUAPI assume a administração do estabelecimento prisional, são feitas uma série de reformas estruturais e operacionais, e há, também, a construção e ampliação de unidades. Além da modernização, a humanização também é pilar da política desenvolvida por Minas Gerais. As novas unidades dispõem de instalações para administração, cozinha, lavanderia, padaria e consultórios dentários, médico, psicológico, jurídico e de assistência social. Possuem também coleta seletiva de lixo, estação de tratamento de esgoto, área verde e câmeras de monitoramento. (MINAS GERAIS, 2009).

A transferência da administração das carceragens da PCMG para a SUAPI também permitiu a implantação do programa de ressocialização dos presos, principalmente com a oferta de estudo e trabalho. Atualmente, cerca de 4.500 presos estão matriculados em escolas regulares, nas várias modalidades de ensino (à distância, via telecurso, educação de jovens e adulto ou presencial), por meio de um convênio com a Secretaria de Estado da Educação (SEE).

cerca de 12 mil presos trabalham em várias atividades, seja em oficinas montadas nas unidades ou dentro das empresas que têm convênio com o governo de Minas. O trabalho não só tira o detento do ócio, como lhe

assegura outros benefícios, como pagamento de salário e redução na pena de acordo com os dias trabalhados: para cada três dias o preso tem sua pena reduzida em um dia. (MINAS GERAIS, 2009, p. 45).

Para atender especificamente ao adolescente infrator, em 2003 foi criada a Superintendência de Atendimento às Medidas Socioeducativas – SAME, por meio da Lei Delegada nº56 de 29 de janeiro de 2003. Ainda nesse ano, foi traçado um plano estadual de atendimento socioeducativo visando, dentre outras coisas, a expansão e interiorização das Unidades, antes concentradas na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

O sistema socioeducativo, à época com 12 unidades e capacidade de atendimento para 420 adolescentes, passa a contar então com 28 unidades de privação e restrição de liberdade, perfazendo hoje um total de 1089 vagas espalhadas por toda Minas Gerais. (MINAS GERAIS, 2009, p.58).

Conforme Minas Gerais (2009), visando abarcar a questão da delinquência envolvendo adolescentes, o Estado criou, em 2007, a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas – SUASE, que objetiva: investir na interlocução junto aos municípios para criação de alternativas à internação, tais como a prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida; desenvolver e fomentar pesquisas e análises que possam subsidiar as políticas de prevenção e atendimento socioeducativo; buscar uma aproximação com o sistema de justiça, para efeito de agilização do procedimento de apuração de ato infracional; e executar - diretamente ou por meio de parcerias – as medidas de semiliberdade e internação.

Apoiada em suas novas diretrizes e sem descuidar da necessidade de expansão do sistema de restrição e privação de liberdade, a SUASE visa atacar o fenômeno da criminalidade envolvendo a faixa etária dos 12 aos 18 anos incompletos, no início da trajetória infracional do jovem, tendo em mente que a intervenção será tão mais eficaz quanto mais célere for. (MINAS GERAIS, 2009, p. 38).

As medidas alternativas de prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida busca-se da uma resposta rápida ao ato infracional praticado, sem ter que recorrer a internação, diminuindo a sensação de impunidade.

Outro objetivo institucional da SUASE é coordenar a integração operacional entre o Sistema de Defesa Social e o Sistema de Justiça na área do adolescente em conflito com a lei. Para tanto, em Belo Horizonte foi inaugurado o Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA/BH), em 2008.

O CIA/BH visa encaminhar o adolescente, após a prática do ato infracional e independente de sua gravidade, a uma audiência conjunta, presentes o juiz, o promotor, o defensor e o representante legal, onde será aplicada de imediato a medida socioeducativa mais adequada ao caso. (MINAS GERAIS, 2009, p.56).

Percebe-se que a política de segurança pública de Minas Gerais priorizou medidas educativas para atender o adolescente em conflito com a lei, em detrimento das de caráter repressivo, como as internações.

#### **4.4 Prevenção Social à Criminalidade**

O terceiro eixo de atuação da SEDS, conforme Peixoto *et al* (2011) se baseia em um aparato de políticas de prevenção social à criminalidade, nos níveis primário, secundário e terciário. Apesar de serem diferentes programas para cada nível de prevenção à criminalidade, todos eles apresentam como elemento comum à integração sistêmica dos diversos atores envolvidos com a prevenção da criminalidade no município.

As ações de prevenção primária são feitas diretamente nas áreas de maior incidência criminal. Dois programas compõem este nível de intervenção, de acordo com Peixoto *et al* (2011): Programa de Controle de Homicídios “Fica-Vivo” e Programa Mediação de Conflitos. A prevenção secundária é direcionada às pessoas que se envolveram em determinados crimes vindo a cumprir penas ou medidas alternativas à prisão. O Programa “Central de Apoio às Penas Alternativas” (CEAPA) atua neste nível de prevenção. Já a prevenção terciária tem por objetivo a inclusão de egressos do sistema prisional no contexto social. O programa que integra este nível de intervenção é o Programa de Reintegração Social do Egresso.

Para Saporì (2007, p. 146) a implantação da política de prevenção social da criminalidade constitui uma estratégia inovadora e permite “[...] proteção social, visando oferecer ao público-alvo suporte social e oportunidades de profissionalização, além de atividades de lazer, educação e cultura”. Além disso, busca estimular a ação conjunta dos órgãos do Sistema de Justiça Criminal para identificar e reprimir de forma qualificada os criminosos que atuam nas comunidades atendidas pelos projetos.

A Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC), da SEDS é a responsável pela implementação das políticas públicas relacionadas à prevenção social da criminalidade através dos Núcleos de Prevenção à Criminalidade (NPC's). Nos Núcleos são executados pelo menos dois programas de prevenção ao crime e realizadas ações comunitárias, como campanhas educativas, oficinas de inclusão produtiva, estímulo a iniciativas comunitárias e práticas pessoais preventivas contra a violência.

Os principais projetos desenvolvidos pela prevenção social são: Programa de Controle de Homicídios Fica-Vivo, Programa Mediação de Conflitos, Central de Penas Alternativas (CEAPA) e Programa de Reintegração social de egressos do Sistema Prisional.

#### **a) Programa de Controle de Homicídios Fica-Vivo!**

Para controlar o aumento dos números de homicídios em Belo Horizonte, com base em experiências bem sucedidas na literatura, conforme Silveira *et al* (2010), o Governo de Minas, a Polícia Militar, a Polícia Civil, O Ministério Público Estadual, a prefeitura de Belo Horizonte e o Centro de Estudos em Criminologia e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG) desenvolveram, em 2002, o Programa Controle de Homicídios, mais popularmente conhecido como “Fica Vivo”.

Para gerir o programa, de acordo com Silveira *et al* (2010), foi criado um grupo de coordenação geral, integrado por representantes dos dois grupos operativos do programa: o grupo de mobilização comunitária, composto por lideranças da comunidade local, gestores públicos, representantes de Organizações Não-Governamentais (ONG), empresas e a UFMG. Já o grupo de intervenção estratégica era composto por membros Ministério Público, Polícia Militar, Polícia Civil, Judiciário e o CRISP.

O programa “piloto” iniciou-se no aglomerado de favelas “Morro das Pedras”, localizado na região oeste de Belo Horizonte que contava em 2002 com aproximadamente 18.000 habitantes e foi escolhido para sediar o programa devido a alta incidência e a gama de serviços públicos e lideranças comunitárias motivadas para o enfrentamento do problema. O Programa foi institucionalizado pelo governo estadual, após bons resultados observados na redução dos homicídios no “Morro das Pedras”, o que exigiu uma estruturação própria:

A redução em 47% dos homicídios em seis meses levou à institucionalização do Programa pelo governo estadual em 2003 com gestão pela Secretaria Estadual de Defesa Social (Seds-MG). Esse fato implicou a criação de uma estrutura própria para o Programa, com instalação de um Núcleo de

Prevenção à Criminalidade na comunidade, contratação de técnicos, remuneração de monitores de oficinas, definição de orçamento e replicação do modelo em outras 25 comunidades do estado (SILVEIRA *et al* , 2010, p. 499).

O “Fica Vivo”, Para Beato Filho (2005, p 72) é “[...] voltado para o atendimento de jovens de 12 a 24 anos em situação de risco social e residentes nas áreas com maior índice de criminalidade do Estado.” O programa atende cerca de 15 mil jovens em Belo Horizonte, nos municípios da Região Metropolitana e em seis municípios do interior. Os principais objetivos do programa são a diminuição dos índices de homicídios e a melhoria da qualidade de vida da população, sendo que o programa é voltado especialmente para os jovens de 15 a 24 anos.

Atualmente, o programa tem dez núcleos em funcionamento na capital, nos bairros: Alto Vera Cruz/Taquaril, Vila Cemig, Cabana do Pai Tomás, Jardim Felicidade, Morro das Pedras/Ventosa, Pedreira Prado Lopes, Paulo VI/Ribeiro de Abreu, Santa Lúcia, Serra e Jardim Lebron. Cinco desses núcleos iniciaram as suas atividades em 2004, mais dois foram implantados no segundo semestre de 2005 e os últimos três em 2006. (MINAS GERAIS, 2009).

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, são seis núcleos nas cidades de Santa Luzia (Palmital e São Benedito), Sabará, Betim (Teresópolis e PTB), Contagem, Vespasiano e Ribeirão das Neves (Veneza e Rosaneves). No interior do Estado, o Programa já foi implantado nas cidades de Governador Valadares, Ipatinga, Montes Claros (Cristo Rei e Santos Reis) e Uberlândia. (MINAS GERAIS, 2009).

A base do “Fica Vivo!”, para Silveira *et al* (2010), é a articulação entre Intervenção Estratégica (IE) e Proteção Social (PS). A IE é um grupo composto por representantes de órgãos de justiça, tais como: a polícia militar, polícia civil, polícia federal, ministério público e poder judiciário e outros convidados. Tem como objetivo priorizar a resolução dos casos de homicídios, a partir de um processo de integração de informações entre os órgãos de segurança, de continuidade nos processos e de focalização nos casos mais urgentes.

O grupo possui uma metodologia específica de planejamento, implantação e avaliação de suas ações, com reuniões periódicas e uma coordenação específica. A IE inicia o trabalho do programa mapeando e identificando os principais alvos que ameaçam a paz da comunidade, através de ações cirúrgicas e de inteligência policial. Feito isso, o monitoramento continua pela metodologia do policiamento comunitário, traduzido no Grupamento Especial de Policiamento para Áreas de Risco – GEPAR, criado especificamente para o programa Fica Vivo! (SILVEIRA *et al*, 2010, p. 98)

Paralelamente ao trabalho da IE, de acordo com Silveira *et al* (2010), cria-se uma base de atuação local onde serão desenvolvidas uma série de atividades de proteção social voltadas para comunidade, em especial os jovens envolvidos com a criminalidade. As necessidades locais são identificadas em fóruns, nos grupos de trabalho e na rede de parceiros. Para se aproximar dos jovens, são criadas oficinas de esportes, cultura, inclusão produtiva e comunicação. As parcerias são fundamentais para o desenvolvimento das ações em nível local (escolas, associações comunitárias, creches, centros de saúde, empresas privadas, grupos culturais e esportivos, lideranças comunitárias, instituições religiosas, entre outros) e nível municipal e estadual.

O programa de Controle de Homicídios, de acordo com a classificação de Lowi (1964) e Filocre (2010), pode ser classificado como sendo uma política maximalista, pois articula vários tipos de ações de diversos órgãos; local, pois desenvolve estratégias de acordo com a necessidade específica do local onde é implantado; estrutural ao buscar prevenir as causas sociais da criminalidade; contínua, pois desenvolve ações de longo prazo e focalizada quando direciona suas ações a determinado grupo de risco, qual seja os jovens de 12 a 24 anos em situação de risco social. Seu maior mérito é o de conjugar ações de caráter preventivo através da proteção social e repressivo por intermédio da intervenção estratégica.

#### **b) Programa Mediação de Conflitos**

O Programa Mediação de Conflitos foi implantado em Belo Horizonte em 2005 e difundido para as demais regiões do Estado onde foi instalado o programa Fica Vivo. Constitui-se em ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Defesa Social através da Superintendência de Prevenção à Criminalidade em parceria com o projeto “Polus” da Faculdade de Direito da UFMG. O Programa visa empreender ações efetivas de mediações de conflitos, orientações sócio-jurídicas, articulação e fomento à organização comunitária e institucional, a partir de pessoas, famílias, grupos, comunidades e entidades comunitárias. Seu foco é prevenir fatores de riscos e conflitos potenciais e/ou concretos, evitando que estes sejam geradores de violência entre as partes envolvidas. Além do fator preventivo, busca-se agregar valor ao capital social preexistente e promover a cultura de paz baseada no exercício da cidadania e na garantia dos direitos humanos. (MINAS GERAIS, 2009).

O Programa pauta suas ações através da identificação de situações de violações de direitos, na perspectiva de impedir novas violações. Trata-se da prestação de serviços que viabilizem o

acesso à justiça na sua melhor forma, isto é, na interlocução entre as partes envolvidas para que as mesmas construam as soluções para seus conflitos de forma democrática, colaborativa e dialógica.

A idealização da “Mediação de Conflitos” partiu da constatação de que se faz necessária uma revisão das formas de atuação do Estado em relação às questões da exclusão social, da violência e do exercício da cidadania em comunidades marcadas pelo acesso precário aos serviços sociais básicos e por violações recorrentes aos direitos fundamentais. (MINAS GERAIS, 2009, p. 136).

A utilização do processo extrajudicial de solução de conflitos através da “mediação” é compreendida como um procedimento que visa à tomada de consciência e o envolvimento das pessoas e das organizações na busca de soluções criativas para seus problemas. A metodologia do Programa sustenta-se na cultura de paz e busca qualificar o indivíduo como cidadão que exige acesso a políticas públicas.

O Programa Mediação de Conflitos, Conforme Saporì (2007) funciona nos Núcleos de Prevenção Social e desenvolve suas ações de forma articulada com o projeto “Fica Vivo!”, CEAPA e Reintegração Social do Egresso. A sua atuação se fundamenta em quatro eixos orgânicos ou frentes de trabalho, quais sejam: Mediação Atendimento, Mediação Comunitária, Projetos Temáticos e Projetos Institucionais. Esses eixos são capazes de atender as demandas apresentadas pelas populações moradoras dos aglomerados urbanos, bairros, vilas e favelas, no que diz respeito às questões que se relacionam direta ou indiretamente com o exercício da cidadania, bem como na garantia dos direitos humanos deste segmento social.

Verifica-se que este programa se baseia no paradigma da segurança cidadã apresentado por Filocre (2010), quando busca fornecer a comunidade, instrumentos para auto resolução de conflitos desenvolvendo a cidadania.

### **c) Central de Apoio às Penas Alternativas (CEAPA)<sup>7</sup>**

O Programa CEAPA foi inicialmente implantado em setembro de 2002 nos seguintes municípios: Contagem, Ribeirão das Neves e Juiz de Fora. À época, o Programa fazia parte da antiga Secretaria de Justiça e Direitos Humanos de Minas Gerais, sendo incorporado, em

---

<sup>7</sup> Esta seção foi baseada em MINAS GERAIS. Secretaria de Defesa Social: *O Sistema de Defesa Social em Minas Gerais*. Belo Horizonte: 2009, Imprensa Oficial.

2003, pela SEDS -Secretaria de Estado de Defesa Social, fazendo-se corpo integrante da Superintendência de Prevenção à Criminalidade – SPEC.

Em 2005, iniciou-se a expansão das Centrais para os municípios de Uberlândia e Montes Claros, seguindo-se, em 2006, para Belo Horizonte, Santa Luzia, Betim, Ipatinga, Governador Valadares e, em 2007, Uberaba. Assim, o Programa se encontra em funcionamento, atualmente, em 11 municípios no Estado.

O objetivo do projeto é promover de forma eficaz o acompanhamento das penas e medidas alternativas determinadas pela justiça e o resgate educativo da pena, buscando intervir nas condições de vulnerabilidade social, contribuindo para a não reincidência criminal.

O projeto desenvolve ações em parceria com a rede de proteção social visando acolher o público alvo e intervir nas suas condições de vulnerabilidade social, tais como baixa escolaridade, pouco acesso a informações e direitos, abuso de substâncias entorpecentes, desemprego e subemprego, problemas de saúde física/psicológica, dentre outras, nas quais eles estão submetidos. (p. 132).

O projeto atende pessoas encaminhadas pelo Poder Judiciário em situação de cumprimento de pena restritiva de direitos, de prestação de serviço à comunidade e as penas pecuniárias. As demais penas alternativas previstas no art. 44 do Código Penal Brasileiro (CPB), como a limitação de fim de semana, interdição temporária de direitos e perda de bens e valores não são abarcadas pelo projeto.

O projeto desenvolve ações que abarca diversos tipos de conflitos: violência contra a mulher e violência infrafamiliar, uso de drogas, trânsito e meio ambiente, através de Projetos Temáticos. Assim, ele vai além do acompanhamento do cumprimento da pena, buscando a transformação do cidadão.

O Programa CEAPA desenvolve o acompanhamento não somente do cumprimento da determinação judicial, mas do sujeito que cumpre a determinação, entendendo que a partir do trabalho com a pessoa e a sociedade, permeado por ações reflexivas, educativas e de inserção a transformação se faz possível (p. 24).

Os Projetos Temáticos são desenvolvidos em parceria com instituições especialistas nas temáticas citadas. A CEAPA encaminha os beneficiários para os Grupos Temáticos, onde serão desenvolvidas oficinas com duração de tempo determinada pela justiça com a anuência do Ministério Público. Nas oficinas são desenvolvidas atividades diversas de informação, orientação, lúdicas, reforçando o sentido educativo da pena, estimulando a reflexão e a mudança de postura do infrator, contribuindo para a não-reincidência criminal.

Este projeto se constitui uma opção dentro das penas alternativas, pois, muitas vezes, a Prestação de Serviços à Comunidade não são suficientes para intervir ou interromper a atitude que leva ao delito, porque não é focada nos aspectos ligados a ele.

Apesar de seu caráter positivo, a PSC nem sempre consegue favorecer o despertar de reflexão para gerar mudança de atitude imediata em relação ao tipo de delito cometido, como aqueles relacionados ao trânsito, violência contra a mulher, o uso de drogas e os delitos ambientais. Neste sentido, a CEAPA implantou uma nova maneira de trabalhar, uma alternativa denominada Projetos Temáticos. Estes visam ao cumprimento de pena ou medida alternativa vinculada ao tipo de delito cometido (PEIXOTO, 2011.p.73).

Percebe-se que este projeto busca atuar na prevenção da reincidência criminal, disponibilizando atividades que trazem reflexão e aprendizado ao cidadão que cometeu ato criminoso, tencionando fazer com que ele não volte a delinquir.

#### **d) Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional**

Por fim, o Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional é uma estratégica da Superintendência de Prevenção à Criminalidade para fazer prevenção ao crime no nível terciário. Seu objetivo é promover a reintegração social, através de ações multidisciplinares que estimulam a participação cidadã e reduz os fatores de risco social visando reduzir a reincidência delitiva e prevenir a criminalidade.

O atendimento ao público é realizado de maneira multidisciplinar (psicologia, direito e serviço social) e se dá de forma individual e também em grupos. A inclusão social do egresso se dá por meio da qualificação profissional, da inclusão produtiva e escolar e através dos diversos trabalhos realizados no Núcleo, além da articulação de projetos que efetuam ações de promoção de cidadania. (MINAS GERAIS, 2009, p. 89).

O trabalho em rede com os órgãos parceiros é fundamental para o desenvolvimento das ações do Programa, tanto no atendimento ao público como na realização de projetos. O programa foi implementado a partir de 2005 nas seguintes cidades mineiras: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Governador Valadares, Ipatinga, Juiz de Fora, Montes Claros, Uberaba e Uberlândia. (MINAS GERAIS, 2009).

Os principais parceiros do programa são: Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, Setor de Fiscalização das Penas Substitutivas (SEFIPS), Programa de Ação Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Psíquico (PAI PJ), Universidades e entidades públicas, filantrópicas e privadas, de abrangência municipal, estadual e nacional, que atuem nas áreas de direitos humanos, assistência social e assistência à saúde.(MINAS GERAIS, 2009).

Analisando a política de segurança pública adotada em Minas Gerais pelo Governo do Estado, em 2003, verifica-se que seus eixos se alinham com as diretrizes trazidas pelo Plano Nacional de Segurança Pública de 2003 e com o PRONASCI, principalmente no que tange a integração das policiais, valorização profissional e prevenção social da criminalidade através da atuação em grupos de risco específico. Quanto ao modelo teórico que serviu de base para a elaboração da política mineira, percebe-se que o marco da defesa social esteve bem presente, principalmente quando rearticulou a estrutura dos órgãos responsáveis pela segurança, criando a SEDS para coordenar as ações, mas que também se identifica algumas características da segurança cidadã em alguns projetos desenvolvidos pela prevenção social, principalmente o “Fica Vivo” e o Mediação de Conflito, quando busca desenvolver suas ações localmente e com a participação comunitária.

Apresenta-se na seção 4.5 como as ações da política de segurança pública estadual foram desdobradas nos objetivos finalísticos da PMMG.

#### **4.5 Desdobramentos da Política de Segurança nas Ações Finalística da PMMG.**

Para verificar como as políticas de segurança pública adotadas em Minas Gerais foram desdobradas no âmbito da PMMG, foi analisado o Plano Estratégico da Corporação de 2004 a 2007 e de 2009 a 2012. Tais planos contém toda a decisão estratégica do Comando da Instituição sobre os rumos que ela deveria seguir, definindo os objetivos e metas que seriam executados pela Polícia Militar. Foi verificada também a diretriz Geral para Emprego Operacional da PMMG (DGEOp) que define o portfólio de serviço que a Corporação coloca a disposição da sociedade.

Em 2003, a PMMG desenvolveu o seu primeiro plano estratégico onde foram estabelecidos os rumos em que a Corporação deveria seguir no período de 2004 a 2007. Foram definidas seis políticas básicas para serem desenvolvidas, priorizando a valorização dos recursos humanos, inteligência policial, desenvolvimento de operações com ênfase na prevenção, reestruturação logística, fortalecimento da imagem institucional e modernização administrativa.

### **POLÍTICAS**

#### **5.1 Setoriais**

##### **5.1.1 Recursos humanos**

Valorização dos recursos humanos, mediante aperfeiçoamento de normas; seleção dentro de um perfil necessário ao exercício da missão institucional; aperfeiçoamento do ensino e do treinamento; ampliação de programas voltados à melhoria da qualidade de vida, e alocação de pessoal, conforme indicadores técnico-científicos de avaliação da criminalidade.

#### 5.1.2 Inteligência

Produção de conhecimentos de inteligência com oportunidade, segurança, objetividade, imparcialidade, amplitude e observância dos ditames legais.

#### 5.1.3 Operações

Consideração do interesse público, viabilidade, exequibilidade e aceitabilidade como parâmetros essenciais ao planejamento das ações e operações policiais militares; ênfase na prevenção à ocorrência do delito; acompanhamento da mutabilidade e mobilidade do crime, como instrumento de percepção das demandas operacionais; apoio e incentivo à mobilização, organização e participação comunitárias nas questões locais afetas ao conceito de operações das unidades operacionais, e respeito às peculiaridades regionais, na definição de prioridades do policiamento e no grau de ênfase na ação educativa.

#### 5.1.4 Logística

Garantia do suprimento logístico mínimo necessário, para o desempenho das atividades de polícia ostensiva, e melhoria da qualidade da gerência da manutenção, bem como do emprego dos recursos materiais, objetivando a redução do custeio.

#### 5.1.5 Comunicação organizacional

Fortalecimento da comunicação organizacional de forma a consolidar a imagem da Polícia Militar e potencializar sua presença objetiva e subjetiva.

5.1.6 Orçamento, finanças e modernização administrativa e incremento de metodologias de gestão dos recursos orçamentários e financeiros, alocando-os conforme priorização determinada pelas demandas operacionais. (MINAS GERAIS, 2003, p. 12).

Neste plano foram estabelecidos 42 objetivos organizacionais, dos quais 15 estão diretamente ligados a ações de prevenção e repressão a criminalidade violenta, incluindo em especial os homicídios. O quadro 03 apresenta os principais objetivos definidos pelo planejamento de 2004 a 2007 que estão ligados diretamente com a prevenção e repressão do crime.

**Quadro 03**

**Objetivos estratégicos do planejamento da PMMG para 2004 a 2007, voltados para a prevenção e repressão da criminalidade.**

<b>ÁREA</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>ESTRATÉGIA</b>	<b>META</b>
RECURSOS HUMANOS	8-Emprego lógico e racional dos talentos humanos, priorizando atividades preventivas.	Desenvolver indicadores para alocação dos recursos, contratar civis, convocar reformados, abrir concurso, retirar o efetivo de guarda de cadeias.	Até 2004  Completar o quadro de efetivo até 2007.
	9-Atualização doutrinária do Sistema de Inteligência (SIPOM).	Desenvolver cursos e seminários	Julho de 2004
INTELIGÊNCIA	10-Reestruturar o policiamento velado	Expedir diretrizes, realizar cursos e treinamento.	Até junho de 2004 formando 20 instrutores por ano até 2007
	11-Aquisição de tecnologia de inteligência policial e implantar a Rede de Inteligência (REINT).	Aquisição de <i>softwares</i> e renovação da frota	Até 2007
	12- Foco na prevenção	Especializar equipes, adquirir equipamentos e tecnologias.	Até dezembro de 2007
	13- Aperfeiçoar a captação de informações	Expedir diretrizes, treinamento e criar aplicativo.	Até 2004
	14- Fomentar a integração da comunidade de inteligência do Estado.	Realizar reuniões com os órgãos de inteligência e compartilhar dados.	Até 2004
	18- Consolidar a integração operacional entre a Polícia Militar e Civil.	Implementar áreas integradas, desenvolver metodologia de trabalho conjunto, treinamento e operações conjuntas.	Até final de 2004
	21- Atualização doutrinária	Expedir diretrizes para a atuação da PM em diversas áreas.	Até final de 2004

OPERAÇÕES	24- Incrementar ações educativas para prevenir o uso e tráfico de drogas	Investir no Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD)	Até 2005
	25- Consolidar a filosofia de polícia comunitária.	Conselhos Comunitários, descentralização e cursos.	Até 2007
	26- Melhorar a qualidade das operações policiais.	Intensificar o policiamento, reforçar a visibilidade e foco no resultado.	Até 2006
	27- Reduzir a oportunidade do crime.	Incrementar ações de controle de homicídios, operações de apreensão de armas e drogas.	Até 2007
	28- Implantar o Sistema Integrado de Defesa Social (SINDS).	Desenvolver o Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), criar o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD).	Até 2006
LOGÍSTICA	29- Suprimento logístico	Renovação da frota	Até 2004

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Plano Estratégico 2004-2007**. BeloHorizonte, 2003d.

No objetivo 08 prevê a priorização dos recursos humanos da PMMG nas atividades de prevenção a violência buscando desenvolver indicadores técnico-científicos para alocação de seu efetivo, aumento do número de policiais através de concurso público, contratação de civis para trabalhar na atividade administrativa e reconvocar policiais da reserva para exercer atividades preventivas em escolas e postos de saúde.

A atualização doutrinária da atividade de inteligência, reestruturação do policiamento velado e reestruturação tecnológica para adequar os seus processos para busca, coleta e disseminação de informações de segurança pública, potencializando as operações policiais, abandonando o foco anterior que era de defesa interna, são previstos nos objetivos 09, 10 e 11.

O objetivo 12 focaliza a inteligência policial na prevenção de ações perpetradas pelo crime organizado através da capacitação de policiais, aquisição de materiais e equipamentos eletrônicos e investimento em tecnologias modernas. Os objetivos 13 e 14 tratam do aperfeiçoamento do processo de capacitação de informações e de fomento a integração do

Sistema de Inteligência da Polícia Militar (SIPOM) com os de outras Instituições que compõem o Sistema de Defesa Social, criando redes de inteligência.

Um dos eixos da política de segurança estadual é destacado no objetivo 18, qual seja a integração entre as policiais. Esse objetivo prevê a consolidação do processo de integração operacional entre as ações da Polícia Militar e da Polícia Civil, através da implementação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), realização de operações conjuntas entre as duas Corporações e treinamento conjunto para policiais militares e civis principalmente sobre polícia comunitária, direitos humanos e ação integrada.

O objetivo 21 define a necessidade de atualização doutrinária das diretrizes e manuais operacional, modernizando as bases teóricas que embasam a atuação dos policiais na atividade fim, principalmente no que diz respeito a prevenção e repressão qualificada. O objetivo 24 busca incrementar ações educacionais buscando prevenir o uso e o tráfico de drogas, principalmente entre crianças e adolescentes, fortalecendo e ampliando o Programa Educacional de Resistência a Drogas (PROERD).

A necessidade de consolidar a filosofia de polícia comunitária através da criação e expansão dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP), descentralização das estruturas físicas das unidades e intensificar a capacitação dos policiais nesta filosofia visando à prevenção criminal baseado na comunidade é enfocado no objetivo 25. O objetivo 26 enfatiza a necessidade de melhorar as ações e operações realizadas pela PM, focando na gestão da polícia orientada por resultado e aumentando a visibilidade do policiamento.

Direcionado principalmente para o controle de homicídios, o objetivo 27 visa reduzir as oportunidades para a prática do crime, melhorando os índices registrados, buscando incrementar as ações da PM junto ao programa controle de homicídios através do GEPAR, realização de operações sistemáticas para apreensão de armas e drogas, ações preventivas voltadas para a comunidade escolar e a implantação do sistema de vídeo-vigilância nas áreas de maior incidência criminal.

A implantação do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), desenvolvendo o Registro de Eventos de Defesa Social (REDS) destinado ao registro informatizado de ocorrências policiais (Militar e Civil), de trânsito, meio ambiente, bombeiro, além de criar o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD) era previsto no objetivo 28. Por fim, o objetivo 29 previa a dotação de suprimento logístico necessário para a modernização da estrutura física das unidades e modernização da frota.

Percebe-se que este plano estratégico se alinha com o Plano Nacional de Segurança Pública de 2003, tendo como marco teórico a defesa social e desdobra no âmbito da Polícia Militar, as diretrizes macro previstas na política de segurança pública adotada pelo Governo de Minas também em 2003, principalmente no que diz respeito aos eixos da modernização das forças policiais e a integração física, de gestão e informações das policiais e do Sistema de Defesa Social.

Já o plano estratégico elaborado para o período de 2009 a 2011, previsto no Sistema de Gestão Estratégica da PMMG, contém 14 objetivos e destes, sete estão ligados a prevenção e repressão da violência. O quadro 04 apresenta os objetivos estratégicos ligados diretamente a prevenção e repressão da criminalidade. (MINAS GERAIS, 2010a).

O primeiro e o segundo objetivos trazem a preocupação da PM em reduzir a violência e a criminalidade através da melhoria contínua do atendimento das necessidades do cidadão, equilíbrio entre as ações de prevenção e repressão qualificada e fomento da cultura de paz junto à comunidade.

Desenvolver ações integradas com o setor público, privado e a comunidade, principalmente no âmbito do município, buscando a participação do cidadão na solução de problemas locais e na formulação de políticas públicas, desenvolvendo a prevenção social, está previsto no objetivo 04. O Objetivo 06 destaca a modernização e integração do Sistema de Inteligência, enfatizando a inteligência de segurança pública, visando a produção de conhecimento para a prevenção e repressão qualificada da criminalidade violenta.

O objetivo 07 prevê a modernização da gestão operacional para a prevenção criminal, melhorando a capacidade de resposta institucional para as demandas sociais. Por fim, os objetivos 10 e 13 dão ênfase ao aprimoramento da gestão integrada da defesa social e da tecnologia de informação, tendo como estratégia a setorização dos serviços policiais e o redirecionamento do efetivo para a atividade operacional.

**Quadro 04**

**Objetivos estratégicos do planejamento da PMMG para 2009 a 2011 voltados para a prevenção e repressão da criminalidade**

ÁREA	OBETIVOS	ESTRATÉGIAS	INDICADORES
OPERAÇÕES	01- Reduzir a violência, a criminalidade, a desordem e a insegurança.	Otimizar os serviços policiais através do mapeamento do processo produtivo, implantar serviços que equilibrem ações preventivas e de repressão qualificadas, fomentar práticas de prevenção da violência.	Índice de apreensão de armas e vítimas fatais.
	02- Atender com qualidade o cidadão.	Alocação de recursos segundo critérios técnico científico, sistematizar os procedimentos policiais, melhorar qualidade de respostas.	Índice de presença do efetivo e qualidade no atendimento.
	04- Desenvolver ações integradas entre o setor público, privado e a comunidade no âmbito da municipalidade.	Fomentar cooperação entre os órgãos do sistema de Defesa Social, criar serviços de proteção a criança e ao adolescente, dar atenção a desordem e promover a setorização.	Índice de ações preventivas integradas.
INTELIGÊNCIA	6- Modernizar o Sistema de Inteligência com ênfase na segurança pública.	Aperfeiçoar o fluxo do conhecimento e priorizar a prevenção e repressão do crime.	Índice de qualidade do produto de inteligência.
INTEGRAÇÃO	7- Desenvolver gestão operacional na prevenção criminal.	Melhorar a capacidade de resposta e sensação de segurança objetiva e subjetiva.	Índice de operações preventivas.
	10- Aprimorar a gestão integrada da Defesa Social.	Fomentar a cooperação entre o Sistema de Defesa Social.	Índice de homicídios e crimes violentos.
	13- Intensificar o uso integrado de tecnologia da informação.	Melhorar a qualidade de resposta, direcionar o emprego dos recursos humanos para a atividade operacional.	Inclusão digital e cobertura do sistema de comunicação.

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Sistema de gestão estratégica para resultados da Polícia Militar 2009-2011**. Belo Horizonte, 2010a.

O planejamento estratégico de 2009 a 2011 denota uma evolução comparado com o anterior, pois se alinha com as diretrizes desenvolvidas pelo PRONASCI, tendo como marco teórico a segurança cidadã, principalmente quando foca a suas ações na setorização do serviço policial nos municípios e a participação da comunidade na resolução de problemas locais. O

planejamento ainda definia indicadores para medir cada objetivo previsto e estava de acordo com os objetivos estratégicos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, quais sejam:

- Consolidar a tendência decrescente para os índices de violência em Minas Gerais.
- Pacificar as comunidades de risco, por meio de programas de prevenção, integrados com a área de desenvolvimento social e com parcerias com os municípios e o terceiro setor.
- Integrar e melhorar a qualidade da ação policial.
- Criar e fortalecer as Ações de Inteligência Policial Integrada.
- Incentivar a participação crescente dos municípios e do setor privado, visando o desenvolvimento e manutenção dos diversos programas de Governo, como o Fica Vivo.
- Fortalecer as ações da Corregedoria e criar núcleos de avaliação e controle da qualidade do trabalho policial.
- Modernizar o sistema prisional e o sistema de atendimento a adolescentes em conflito com a lei.
- Acabar com carceragens da polícia civil. (PMDI 2023, p. 36)

Além do alinhamento estratégico da PMMG com as diretrizes da política de segurança pública adotada pelo Estado, verifica-se que na prestação do serviço fim da Corporação à sociedade isso também ocorreu, com a disponibilidade de diversos serviços com foco na integração, prevenção e repressão qualificada a violência.

Os principais serviços oferecidos pela PMMG a comunidade mineira são: Base Comunitária, Cinturão de Segurança do Estado, Divisa Integrada, Grupo Especial para Atendimento à Criança e ao Adolescente de Rua, Grupo Especial para o Policiamento de Áreas de Risco, Grupo Especializado em Prevenção Motorizada Rápida, Patrulha de Atendimento Comunitário, Patrulha de Operações, Patrulha de Prevenção a Violência Doméstica, Patrulha de Prevenção as Drogas, Patrulha de Prevenção Ativa, Policiamento em Zona Rural, Policiamento Escolar, Programa Educacional de Resistência as Drogas, Programa Jovem Construindo a Cidadania, Transitolândia e Segurança Preventiva Orientada ao Turismo. (MINAS GERAIS 2010b).

De todos estes serviços, destacam-se a Patrulha de Prevenção a Violência Doméstica, Patrulha de Prevenção as Drogas e o Grupo Especial para Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR) que atuam especificamente nos fatores de risco da violência definidos por Serrato (2007), como grupos vulneráveis, drogas áreas de risco.

O GEPAR integra a intervenção estratégica do projeto “Fica Vivo” e foi criado exclusivamente para fazer a prevenção, promoção social e a repressão qualificada nos

aglomerados e vilas onde há uma grande incidência de homicídios provocados principalmente pelas disputas oriundas do tráfico de drogas.

O GEPAR constitui-se na filosofia de trabalhar o contexto social dos aglomerados, visando resgatar a credibilidade da comunidade local para com a Polícia Militar e demais órgãos do Sistema de Defesa Social, por intermédio das ações sociais de polícia preventiva e repressão qualificada dentro dos aglomerados/vilas. Atua nos aglomerados/vilas com o intuito de trazer segurança aos moradores, evitando que as quadrilhas envolvidas com o tráfico de drogas ditem as regras no local. (MINAS GERAIS, 2010b, p.80)

Sapori (2007) enfatiza que a Polícia Militar respondeu melhor aos investimentos realizados pela política de segurança pública adotadas em Minas Gerais no que tange a integração das organizações policiais, incremento do efetivo policial qualificado e em infra-estrutura logística do que a Polícia Civil. A PM conseguiu alinhar a sua atuação com as diretrizes previstas pela política de segurança e revitalizou o policiamento ostensivo em suas dimensões preventivas e repressivas.

Na seção cinco apresentar-se-á a metodologia empregada para a elaboração da presente pesquisa.

## 5 METODOLOGIA

Nesta seção apresenta-se a metodologia utilizada para a elaboração da pesquisa, a partir de uma abordagem geral do estudo.

A pesquisa, tendo em vista os seus objetivos, é considerada exploratória, pois visou reunir as bases teóricas que sustentaram as políticas de segurança pública de controle de homicídios do governo de Minas Gerais implantadas em 2003.

A pesquisa foi de natureza quantitativa, pois pretendeu verificar, através de dados pré-existentes na PMMG, se houve melhora nos resultados finalísticos dos serviços preventivos e repressivos da polícia militar no que tange ao controle do homicídio.

Quanto a técnica de pesquisa, utilizou-se a documentação indireta através da pesquisa bibliográfica e documental e levantamento de dados existentes nos bancos de dados da PMMG e no Mapa da Violência 2012 publicado pelo Instituto Sangari.

A pesquisa bibliográfica teve como base as teorias contemporâneas sobre políticas públicas adotadas na área de segurança, com a finalidade de compreender os fundamentos das políticas adotadas pelo governo de Minas Gerais para o controle de homicídios e seus desdobramentos no portfólio de serviço da PMMG. Serviram de base teórica, ainda, recentes estudos monográficos e artigos científicos acerca do tema.

A pesquisa documental foi baseada nos documentos normativos da PMMG, dentre eles os planejamentos estratégicos da Corporação do período de 2004 a 2007 e 2009 a 2011, que estabeleceram as políticas que a Polícia Militar deveria seguir neste período.

Foram analisadas informações contidas no Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida do Brasil, publicado em 2011 pelo Instituto Sangari, e nos bancos de dados da PMMG para verificar se houve melhorias nos resultados finalísticos de controle de homicídios definidos pela Corporação, no período de 2004 a 2010, tais como quantidades de operações preventivas e repressivas realizadas para estabilizar as taxas deste crime, quantidade de homicidas presos/apreendidos e quantidade de substância entorpecente ilícita e armas de fogo apreendidas. Na seção seis é apresentada a análise dos dados obtidos.

## **6 ANÁLISE DOS REFLEXOS DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NAS TAXAS DE HOMICÍDIOS EM BELO HORIZONTE**

É apresentada nesta seção o cotejo dos resultados a que se propôs buscar por meio da presente pesquisa, contrastando-os com a teoria de base e os objetivos apresentados na introdução. Ressalta-se que as informações foram coletadas em banco de dados da PMMG disponíveis no Centro Integrado de Defesa Social (CINDS), na Seção de Estatística da Primeira Região da Polícia Militar, responsável pelo policiamento de Belo Horizonte, e em dados disponíveis no mapa da violência 2012.

Foram analisadas as taxas de homicídios consumados de Belo Horizonte de 2000 a 2010 para verificar se houve redução dos números, após a implementação dos projetos e programas definidos pela política de segurança pública estadual. Procurou-se comparar as taxas de homicídios consumados da capital com as de Minas Gerais e do Brasil para verificar se elas se comportaram de forma semelhante. Também foram analisadas as taxas de homicídios por cor da pele e por faixa etária para verificar se os projetos e programas desenvolvidos foram eficientes na redução da vitimização dos jovens e dos negros. Para verificar a eficiência do projeto de controle de homicídios e do Grupo Especial em Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR), foram analisadas as taxas de homicídios consumados das áreas onde estes projetos foram implantados.

Para verificar se as taxas de homicídios consumados sofreram influência da situação socioeconômica apresentada em Belo Horizonte, foram analisados os principais indicadores econômicos e sociais da capital.

Para verificar se a política de segurança pública implementada em Minas Gerais contemplou a área de polícia ostensiva, foram analisados o aporte de recurso destinado a PMMG para investimento e se houve aumento do efetivo da Corporação.

Para verificar se houve melhoria na capacidade operativa da PMMG em Belo Horizonte, após a implementação da política de segurança, foram analisados a quantidade de prisões e apreensões realizadas, o número de armas apreendidas, quantidade de ocorrências de repressão ao uso e tráfico de drogas, número de homicidas presos e apreendidos e quantidade de operações repressivas e preventivas realizadas pela Corporação.

## 6.1 Influência da Política de Segurança Pública Mineira nas taxas de homicídios consumados

As taxas de homicídios consumados de Belo Horizonte, do período de 2000 a 2010, são apresentadas na tabela 01.

<i>ANO</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
<i>Taxa Homicídios Consumados BH</i>	34,8	35,0	42,9	57,6	64,7	54,4	49,0	49,5	41,9	37,7	34,9

Tabela 01: Taxa de Homicídio Consumado. Belo Horizonte – 2000/2010.

Fonte: WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil.** São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

O gráfico 01 apresenta a série histórica das taxas de homicídios consumados, que foi apresentada na tabela 01:

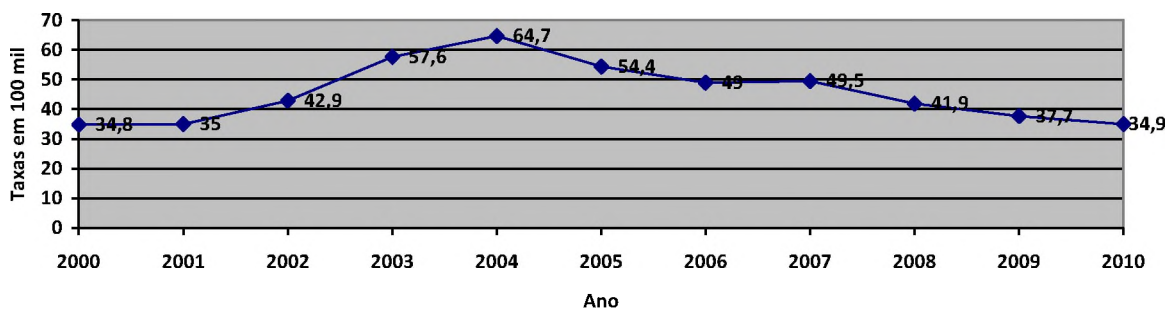


Gráfico 01: Taxa de Homicídio Consumado. Belo Horizonte – 2000/2010.

Fonte: WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil.** São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

Verifica-se que desde 2000, as taxas de homicídios consumados vinham aumentando consideravelmente na cidade de Belo Horizonte, atingindo o seu auge em 2004, quando ultrapassou a marca de 60 homicídios por 100 mil habitantes. A partir de 2005, porém, o quadro se inverte e a cidade experimentou quedas sucessivas e consistentes nas taxas de homicídios consumados, conseguindo atingir em 2010, números semelhantes àqueles existentes há 10 anos antes.

A figura 4 apresenta as principais políticas de segurança pública implementadas pelo Estado e sua correlação com as taxas de homicídios consumados.

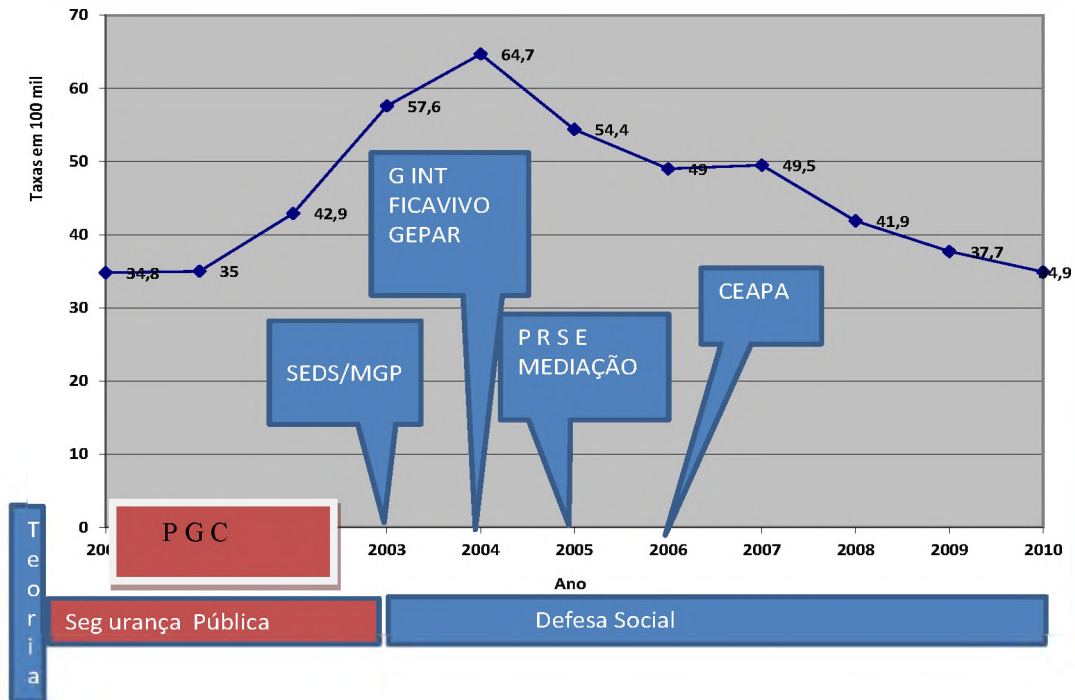


Figura 04: Políticas de Segurança Pública e correlação com Taxas de Homicídios Consumados – Belo Horizonte - 2000 a 2010

Fonte: Elaborado pelo autor com base na teoria pesquisada

NOTA: PGC – Política de Gerenciamento de Crise, SEDS – Criação da Secretaria de Defesa Social, MGP – Mudança na gestão do Sistema Prisional e Sócio Educativo, GEPAR – Grupamento Especial para Policiamento em Áreas de Risco, FICA VIVO – Projeto de Controle de Homicídios, G INT – Início da gestão integrada do Sistema de Defesa Social, PRSE – Programa de reintegração Social do Egresso, MEDIAÇÃO – Projeto Mediação de Conflitos, CEAPA – Central de Apoio às Penas Alternativas.

Verifica-se que em Minas Gerais, até 2002, predominava a política de gerenciamento de crise, conforme Saporì (2007). Não havia programas e projetos direcionados para a repressão e prevenção da criminalidade, e a atuação dos gestores de segurança ocorria de acordo com a demanda da opinião pública. O marco conceitual que direcionava a política era o da segurança pública, estudado por Filocre (2010), que concentrava nos órgãos policiais toda gestão da segurança. Nesse período, a taxa de homicídios em Belo Horizonte crescia ano após ano, atingindo o seu auge em 2004, com taxa de 64,7 para cada 100 mil pessoas, conforme visto no gráfico 01. Em 2003, iniciou a implantação da política de segurança pública do governo Aécio, adotando o marco teórico da defesa social. Essa política inicialmente fez um rearranjo

institucional da segurança pública, criando a Secretaria de Defesa Social (SEDS) para coordenar as ações dos órgãos policiais e mudando a gestão do sistema prisional e socioeducativo.

Em 2004 iniciou-se a gestão integrada do sistema de defesa social, dando ênfase à integração operacional, de informação e gestão dos órgãos responsáveis pela segurança pública, principalmente entre as polícias Militar e Civil, conforme visto na Seção 04. Para reverter as altas taxas de homicídios consumados, identificadas principalmente em algumas áreas específicas da cidade de Belo Horizonte, foi criado o programa Fica Vivo e o GEPAR que combinavam estratégias preventivas e repressivas. Após a constatação dos bons resultados apresentados pelos projetos “Fica Vivo” e GEPAR, desenvolvido no aglomerado Morro das Pedras no controle de homicídios, o projeto se expandiu para outras quatro áreas, ainda em 2004, conforme Beato Filho (2005).

Em 2005 continuou o processo de expansão destes projetos e em 2006 eles já estavam implantados nos dez aglomerados da capital que apresentavam altas taxas de homicídios, consolidando-os em Belo Horizonte. Os demais projetos do eixo da prevenção social da criminalidade foram implantados a partir de 2005, conforme MINAS GERAIS (2009). Importante salientar que todos esses projetos foram inicialmente implantados em Belo Horizonte e, após a sua consolidação, foram expandidos para outras regiões do Estado. Percebe-se que, justamente a partir de 2004, o crescimento das taxas de homicídios em Belo Horizonte é estancado e inicia sua trajetória consistente de queda até 2010. A análise destes dados permite inferir que há uma relação positiva entre a implantação e consolidação das políticas de segurança públicas adotadas pelo governo mineiro a partir de 2003, com a redução das taxas de homicídios em Belo Horizonte.

A tabela 02 apresenta uma comparação entre as taxas de homicídios consumados de Belo Horizonte, Minas Gerais e Brasil, no período de 2000 a 2010, para verificar se a evolução deste delito se deu de forma semelhante nestes três locais.

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>BH</b>	34,8	35,0	42,9	57,6	64,7	54,4	49,0	49,5	41,9	37,7	34,9
<b>MG</b>	11,5	12,9	16,2	20,6	22,6	21,9	21,3	20,8	19,5	18,8	18,1
<b>Brasil</b>	26,7	27,8	28,5	28,9	27,0	25,8	26,3	25,2	26,4	27,0	26,2

Tabela 02: Taxa de Homicídio Consumado - Belo Horizonte, Minas Gerais e Brasil - 2000/2010.

Fonte: WASELFISSZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

No gráfico 02 pode-se ter uma compreensão melhor da evolução das taxas de homicídios consumados apresentadas na tabela 02.

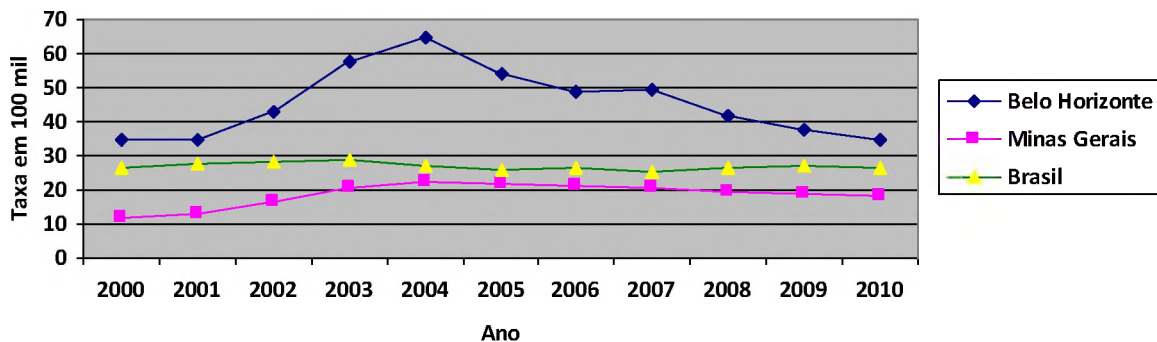


Gráfico 02: Taxa de Homicídio Consumado - Belo Horizonte, Minas Gerais e Brasil - 2000/2010.

Fonte: WASELFISSZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

Verifica-se que as taxas de homicídios consumados no Brasil também vinham desde 2000 com tendência de aumento, porém com variações bem mais modestas, atingindo o seu auge em 2003. Já em 2004 os números apresentam reversão e começam uma trajetória de queda, com pequenas variações até 2010, atingindo taxas menores que as observadas no ano de 2000. O período de queda coincide com a implantação do Plano Nacional de Segurança Pública, em 2003 pelo Governo Federal, que buscou incentivar os Estados a adotarem políticas de segurança afinadas com as diretrizes nacionais, conforme visto na Seção 3.4.

O Estado de Minas Gerais segue o mesmo padrão das taxas de homicídios consumados apresentadas pela cidade de Belo Horizonte. No período estudado, ocorre a reversão das taxas de homicídios somente a partir de 2005, mantendo a tendência de queda até 2010, contudo com números de queda com menor variação.

Pode-se deduzir dos dados apresentados que a trajetória de queda das taxas de homicídios da cidade de Belo Horizonte e do Estado de Minas Gerais difere da apresentada pelo Brasil, pois enquanto no país, de forma geral, os homicídios começaram a inverter sua trajetória de alta em 2004, em Minas Gerais e Belo Horizonte isso só veio a ocorrer a partir de 2005. Verifica-se também que a taxa de homicídios em Belo Horizonte respondeu de forma mais efetiva do que as demais regiões do Estado às ações desenvolvidas pela política de segurança, ao apresentar números mais robustos de quedas. Isso se explica pelo fato de que as políticas de segurança foram primeiramente implantadas na capital.

O gráfico 03 traz uma comparação entre as taxas de homicídios consumados por cor da pele em Minas Gerais, nos períodos de 2002, 2006 e 2010<sup>8</sup>.

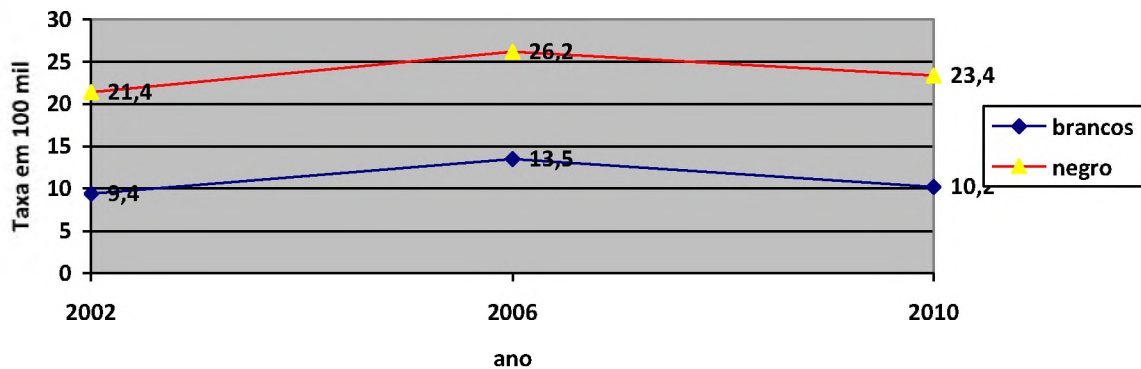


Gráfico 03: Taxas de Homicídios Consumados por Cor da Pele - Minas Gerais – 2002/2010.

Fonte: WASELFISSZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

Verifica-se que a taxa de homicídios dos brancos é inferior à dos negros e ela teve maior redução no período, chegando a números semelhantes à de 2002. Isto não ocorre com a taxa de homicídio dos negros, que teve redução em um ritmo bem mais lento, chegando em 2010 com taxas superiores às verificadas em 2002. Percebe-se que a vitimização de negros em Minas Gerais segue o padrão apresentado pelo Brasil, onde de acordo com Waiselfisz (2011), essa parcela da população é a que é a mais vitimada.

Pode-se inferir dos números apresentados que a política de segurança pública adotada para controlar os homicídios em Minas Gerais foi efetiva na redução das taxas deste crime tanto para

<sup>8</sup> Foram analisados as taxas de homicídios por cor da pele em Minas Gerais somente de 2002, 2006 e 2010, pois não havia esses dados disponíveis nos outros anos e não existia informações a respeito das taxas de Belo Horizonte.

a população de cor branca, quanto para a de cor negra. Como os negros são os mais vitimados pela violência homicida, a redução da vitimização desta parcela da sociedade traz grandes reflexos na diminuição dos homicídios da população em geral.

Especificamente em Belo Horizonte, a discrepância entre vitimização da população negra e branca é ainda maior do que a verificada em Minas Gerais, no ano de 2010, conforme se observa na tabela 03.

<i>Cor</i>	<i>População</i>	<i>Número Homicídios Consumados</i>	<i>Taxas de Homicídios Consumados</i>
<i>Branco</i>	1 101 397	189	17,2
<i>Negro</i>	1 244 006	653	52,5

Tabela 03: Taxas de Homicídios Consumados por Cor da Pele - Belo Horizonte. 2010.

Fonte: WAISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012**: os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

Nota-se que a mortalidade dos negros em Belo Horizonte é três vezes maior do que a dos brancos, enquanto que a de Minas Gerais é um pouco mais que o dobro, sendo necessária a intensificação de políticas de segurança direcionadas para esta parcela da comunidade, com o intuito de reduzir a sua vitimização.

O gráfico 04 mostra a taxa de homicídios consumados por faixa etária de 15 a 24 anos, em Minas Gerais, no período de 2000 a 2010.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Foram analisadas as taxas de homicídios por faixa etária de Minas Gerais, pois não tinha disponível dados semelhantes da cidade de Belo Horizonte.

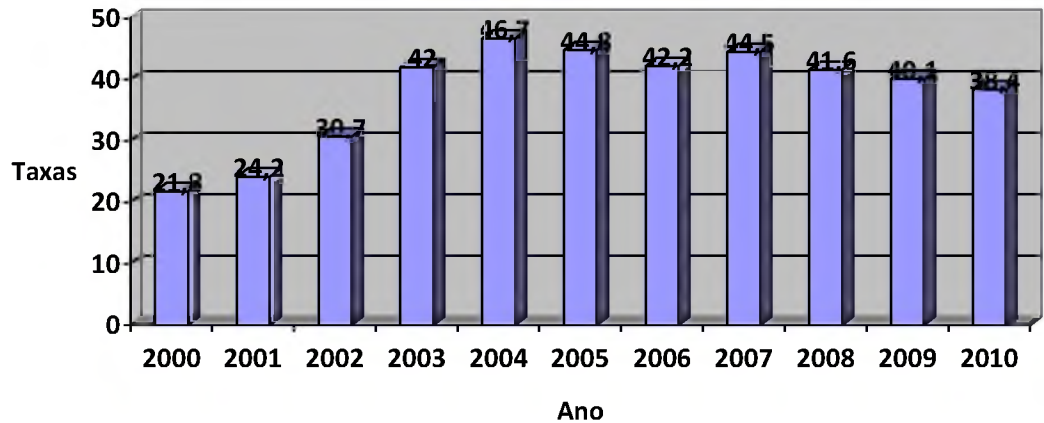


Gráfico 04: Taxa de Homicídios Consumados na Faixa Etária de 15 a 24 anos - Minas Gerais – 2000/2010.

Fonte: WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

Verifica-se que, por faixa etária de 15 a 24 anos, as taxas de homicídios consumados em Minas Gerais seguem o mesmo padrão verificado nos homicídios da população em geral, ou seja, constata-se um aumento sucessivo desde 2000 até 2004, quando os números começam a se inverter, seguindo esta tendência até 2010. Tais números indicam que a política de segurança pública mineira conseguiu influenciar na redução dos homicídios, atingindo os grupos onde ocorria a maior incidência deste crime, que são justamente os jovens entre 15 e 24 anos, conforme Waiselfisz (2011). Esta política atuou através de programas focalizados em determinado grupo de risco, como o “Fica Vivo!”, que atende principalmente essa faixa etária da população.

O gráfico 05 apresenta a taxa de homicídios consumados nas vilas e aglomerados de Belo Horizonte, onde foi implantado o projeto Fica Vivo e GEPAR de 2006 a 2010<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Foram analisados os dados referentes às taxas de homicídios nas áreas de atuação do projeto Fica Vivo de 2006 a 2010 porque não tinha esses dados disponíveis nos anos anteriores.

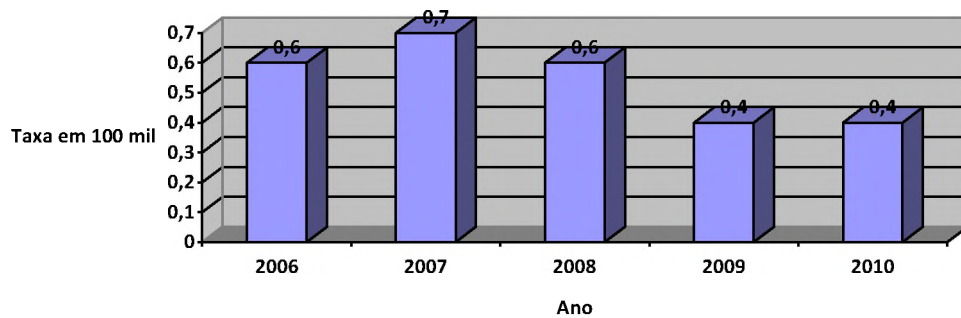


Gráfico 05: Taxa de Homicídios Consumados das áreas onde está implantado o projeto Fica Vivo/GEPAR - Belo Horizonte – 2006/2010  
 Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais – Primeira Região

Em Belo Horizonte foram implantados dez núcleos do Projeto “Fica Vivo”, com atuação do GEPAR, nos bairros Alto Vera Cruz/Taquaril, Vila CEMIG, Cabana do Pai Tomás, Jardim Felicidade, Morro das Pedras/Ventosa, Pedreira Prado Lopes, Paulo VI/Ribeiro de Abreu, Santa Lúcia, Serra e Jardim Leblon. Estes bairros apresentavam as maiores incidências de homicídios, conforme visto na Seção 04. Percebe-se que nestes locais houve redução consistente das taxas de homicídios consumados desde 2006, com exceção do ano de 2007 quando se observou um ligeiro aumento. Os dados demonstram que os projetos “Fica Vivo” e GEPAR veem alcançando resultados satisfatórios ao longo dos anos, conseguindo influenciar nas taxas de homicídios consumados dos locais onde atua. Esta inferência corrobora com a tese desenvolvida por Saporì (2007), de que políticas que combinem ações preventivas e repressivas tendem a ser mais eficazes.

Conclui-se, a partir dos dados apresentados, que as taxas de homicídios consumados de Belo Horizonte sofreram retração a partir de 2004. Para verificar se a situação socioeconômica da cidade estava relacionada com essa queda, analisam-se, a seguir os seus principais indicadores.

## 7.2 Indicadores econômicos e sociais de Belo Horizonte

A tabela 04 mostra os principais indicadores econômicos de Belo Horizonte de 2001 a 2008.

Indicadores	ANO							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>PIB (R\$)</b>	7.803,84	9.104,72	10.016,69	11.624,04	12.188,24	13.530,91	15.866,60	17.313,06
<b>Taxa Desemprego</b>	11,8	11,0	10,2	12,8	11,6	9,8	8,3	6,8
<b>Renda Per Capta (R\$)</b>	814,22	862,79	789,53	810,85	900,93	1009,67	999,07	1055,61
<b>Índice de Gine</b>	0,57	0,58	0,59	0,58	0,57	0,57	0,57	0,56

Tabela 04: Indicadores Econômicos - Belo Horizonte - 2001/2008.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Nota: PIB – Produto Interno Bruto

Verifica-se que os principais indicadores socioeconômicos de Belo Horizonte apresentaram melhoras significativas desde 2001. Em 2004 a taxa de desemprego apresentou o maior índice, o que pode ter contribuído para o aumento dos homicídios naquele ano. Nos demais períodos, os indicadores não guardaram relação com o aumento das taxas de homicídios verificadas desde 2000 e sua reversão a partir de 2005. De acordo com Cano e Santos (2007), a violência pode ser explicada pela deterioração dos indicadores sociais e econômicos, porém em Belo Horizonte, como se vê, houve sucessivas melhoras nos indicadores e os homicídios continuaram em alta. Verifica-se pelos dados apresentados que não houve em 2005, uma melhora drástica nos indicadores econômicos que pudesse influenciar a queda das taxas de homicídios identificada a partir daquele ano. Este fato reforça a inferência de que a política pública mineira possa ter influenciado nessa queda.

Os dados analisados anteriormente nos permitem concluir que as taxas de homicídios em Belo Horizonte tiveram retração consistente a partir de 2005 a 2010 e que esta retração não está ligada as melhorias nos indicadores econômicos e sociais apresentados pela cidade. Buscando

dar mais argumento sobre a influência da política de segurança pública adotada pelo Governo mineiro em 2003 nas quedas nas taxas de homicídios consumados, em Belo Horizonte, busca-se verificar a seguir, se esta política foi efetiva em fortalecer o aparato de polícia ostensiva.

### 6.3 Desdobramento da Política de Segurança Pública na PMMG

O gráfico 06 traz o efetivo total da PMMG no período de 2000 a 2010.

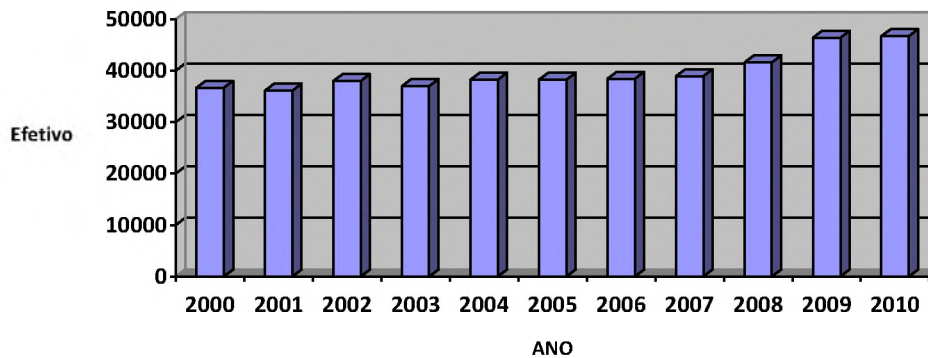


Gráfico 06: Efetivo total da PMMG. 2000 a 2010

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais – Comando Geral- Estado Maior – Primeira Seção

Verifica-se que houve expansão do efetivo da PMMG a partir de 2003, atingindo o ápice em 2010, com quase 50 mil homens e mulheres, representando um crescimento real do efetivo de quase 30%. Percebe-se que a política de segurança pública mineira investiu na capacidade de atuação da Corporação, dando-lhe mais recursos humanos para que ela pudesse desenvolver suas atividades operacionais e administrativas. Com o aumento do efetivo policial, a PMMG teve condições de aumentar a sua ostensividade nas ruas e desenvolver mais ações preventivas e repressivas.

O gráfico 07 traz informações sobre os investimentos realizados pelo Estado de Minas Gerais na Polícia Militar de 2002 a 2010.

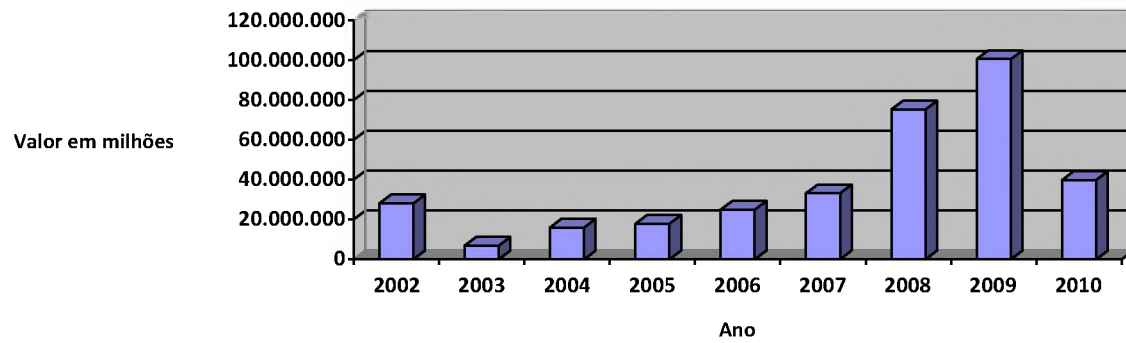


Gráfico 07: Investimento do Estado de Minas Gerais na PMMG – 2002/ 2010  
 Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG

Constata-se que, com a implementação da política de segurança pública em 2003, houve sucessivos aumentos nos investimentos realizados pelo governo na Instituição. Em 2009, atingiu valores superiores a cem milhões de reais, sofrendo uma retração no ano de 2010, mas mantendo os valores superiores aos investidos até 2007. O investimento na Corporação saiu de R\$28.065.259,00 em 2003 para R\$100.657.283 em 2009, representando um aumento de quase 400%. Com estes investimentos foi possível expandir O GEPAR para o Estado, criar as áreas integradas de segurança com a Polícia Civil e adquirir equipamentos mais modernos, conforme previsto no planejamento estratégico de 2004 a 2011 da PM. Percebe-se o compromisso do Estado com o aumento da capacidade operativa da Corporação.

Conclui-se que, além dos investimentos na prevenção social da violência, conforme visto na Seção 4, o Estado não se descuidou dos investimentos na melhoria da PMMG, buscando combinar estratégias de prevenção e repressão qualificada, conforme previsto no marco da segurança cidadã.

Para verificar como a PMMG respondeu a estes investimentos, serão analisados a seguir, se houve aumento da capacidade operacional da Corporação.

#### **6. 4 Reflexos da Política de Segurança na capacidade operativa da PMMG**

O gráfico 08 demonstra o número de apreensão de armas de fogo realizadas pela PMMG em Belo Horizonte de 2000 a 2010.

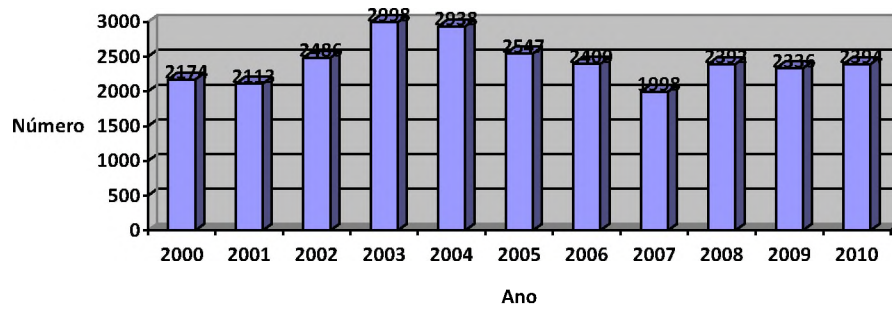


Gráfico 08: Apreensão de Armas de Fogo -Belo Horizonte -2000/ 2010  
 Fonte: Centro Integrado de Defesa Social – CINDS

O gráfico 09 faz uma comparação com o número de homicídios consumados de Belo Horizonte e o apreensão de armas de fogo na mesma cidade, no período de 2000 a 2010.

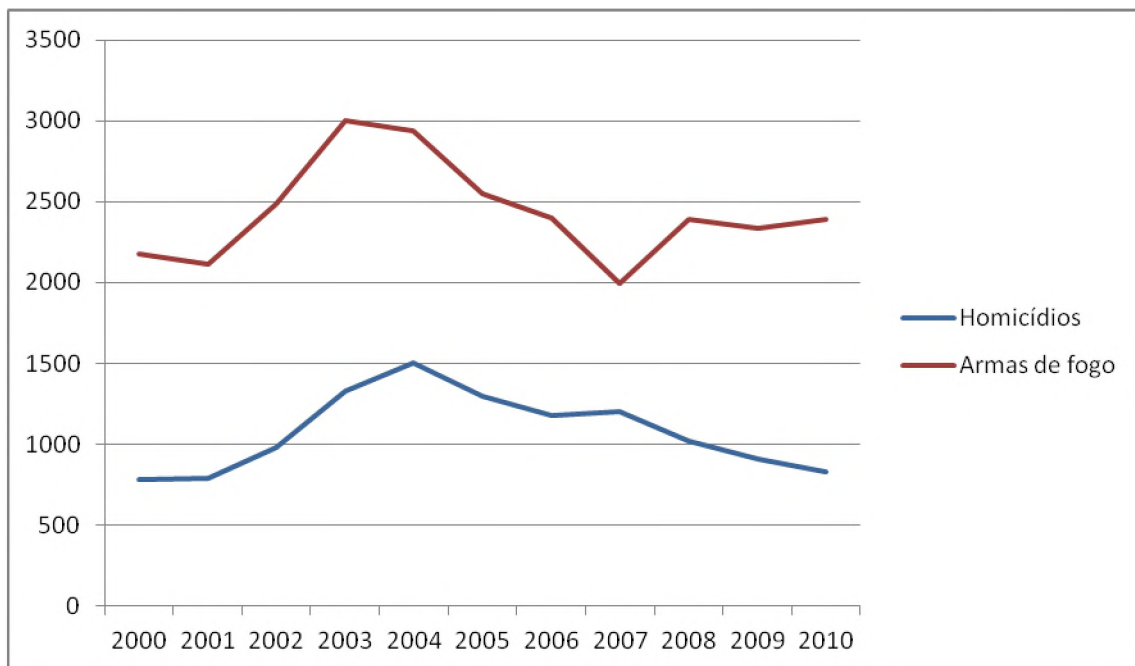


Gráfico 09: Homicídios consumados e apreensão de Armas de Fogo -Belo Horizonte -2000/ 2010  
 Fonte: Centro Integrado de Defesa Social – CINDS e WAISELFSZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil.** São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

Verifica-se que, a partir de 2001, houve aumentos consideráveis nas apreensões de armas de fogo, tendo os anos de 2003 e 2004 apresentados os melhores números. Coincidentemente nos anos de maior incidência de homicídios, a PMMG logrou êxito em apreender mais armas, enquanto que no momento em que as taxas começaram a se arrefecer, também diminuíram o número de apreensões, demonstrando que as altas taxas de homicídios apresentadas não guardam relação direta com a quantidade de armas de fogo apreendidas.

Os investimentos realizados na PMMG, o aumento de seu efetivo e as estratégias adotadas pela Corporação verificados a partir de 2003 aumentaram a capacidade institucional de apreensão de armas somente nos dois primeiros anos da implantação da política de segurança. Em 2005 os números de apreensões foram reduzidos. Como a arma de fogo é um fator de risco importante ligado a homicídios, conforme Serrato (2007), a capacidade de apreensão de armas de fogo da PMMG deveria ter continuado em ascensão, o que poderia ter reduzido ainda mais as taxas de homicídios da capital.

O gráfico 10 demonstra o número de ocorrências atendidas pela PMMG, em Belo Horizonte, relacionado ao uso/tráfego de substância entorpecente, no período de 2000 a 2010.

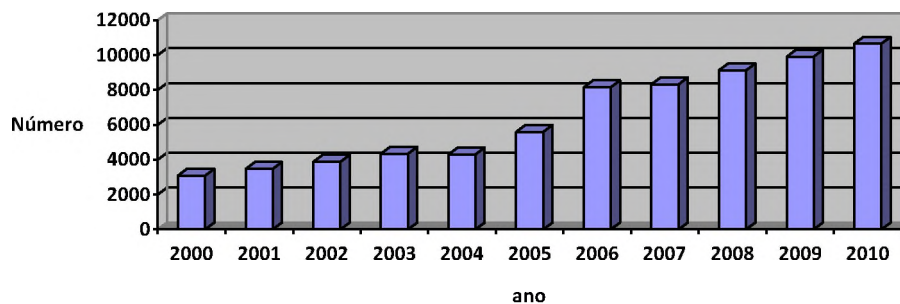


Gráfico 10: Ocorrências Policiais Relacionadas ao Uso/Tráfego de Substância Entorpecente - Belo Horizonte – 2000/ 2010  
Fonte: Centro Integrado de Defesa Social - CINDS

A repressão ao tráfico e uso de substância entorpecente em Belo Horizonte pela PMMG respondeu aos investimentos feitos na corporação pela política de segurança. Verifica-se que a partir de 2005, ano em que as taxas de homicídios começaram a cair, houve aumento considerável dos registros de ocorrências desta natureza pela PMMG na cidade de Belo Horizonte, mantendo a tendência de alta até 2010. Serviços, como o GEPAR, foram criados para reverter as altas taxas de homicídios provocados principalmente pelas disputas pelos traficantes de pontos de vendas de drogas nos aglomerados, conforme visto na Seção 4. Pode-se abstrair dos dados apresentados que a política de segurança adotada pelo estado melhorou a capacidade repressiva da PMMG nesta modalidade criminosa.

O gráfico 11 indica o número de prisões de adultos e apreensões de crianças e adolescentes realizadas pela PMMG na cidade de Belo Horizonte, no período de 2000 a 2010.

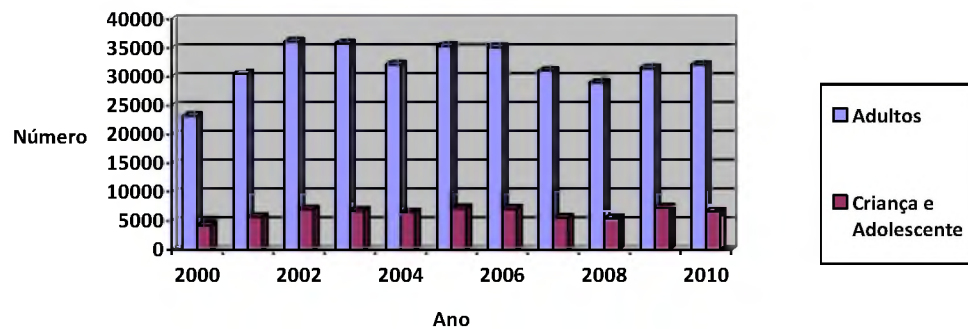


Gráfico 11: Prisão/Apreensão Realizados pela PMMG - Belo Horizonte - 2000/2010  
Fonte Centro Integrado de Defesa Social - CINDS

Verifica-se que não houve grandes variações nas apreensões de crianças e adolescentes no período de 2005 a 2010, chegando a ter redução no número de apreensões nos anos de 2007 e 2008. A prisão de adultos teve aumento até o ano de 2003, quando se estabilizou. A partir daí manteve pequena variação, mas que não explica a retração das taxas de homicídios a partir de 2005, pois não houve aumento consistente no número de apreensões e prisões em Belo Horizonte. Pode-se induzir que as ações de caráter preventivo desenvolvidos pela PMMG conseguiram dissuadir a prática de ações criminosas em Belo horizonte mais do que as ações de caráter repressivo, como as prisões. Outro fator observado é que, de acordo com os dados analisados, pode-se inferir que, em Belo Horizonte, no período analisado, os adultos se envolveram mais com práticas delituosas do que as crianças e adolescentes.

O gráfico 12 apresenta o número de prisões e apreensões de homicidas divididos por faixa etária, realizados em Belo Horizonte no período de 2006 a 2010.

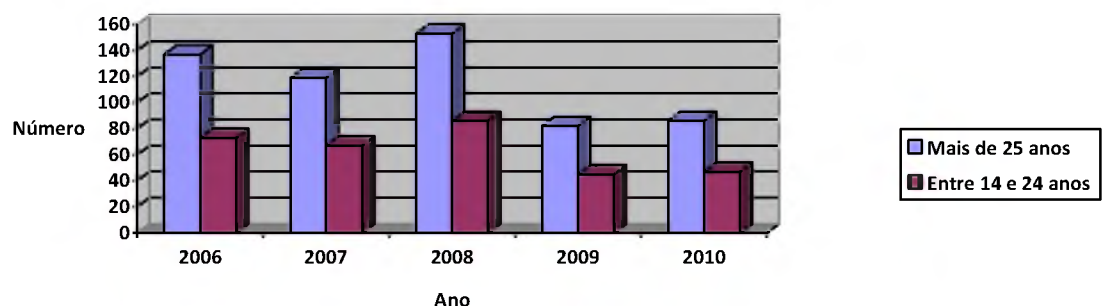


Gráfico 12: Prisão/Apreensão de Homicidas Realizados pela PMMG, por faixa etária - Belo Horizonte - 2006/2010.

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais – Primeira Região

Verifica-se que a partir de 2006 houve reduções sucessivas nos números de prisões e apreensões de homicidas, em Belo Horizonte pela PMMG, exceto no ano de 2008, quando foi observado o

maior número. Esses números coincidem com o período de redução das taxas de homicídios consumados, mas não fornecem fundamentação para ser relacionado o número de homicidas presos e apreendidos com as reduções verificadas. Tal fato reforça a inferência de que as ações preventivas da PMMG influenciaram mais na redução da prática deste delito do que as ações de caráter repressivas. Conforme Waiselfisz (2011), a população de 14 a 24 anos é a mais envolvida como vítimas e autores de homicídios e que o aumento do número de apreensões poderia ter influenciado ainda mais a queda das taxas de homicídios.

Por fim, o gráfico 13 traz o número de operações repressivas e preventivas realizadas pela PMMG, na cidade de Belo Horizonte, no período de 2000 a 2010.

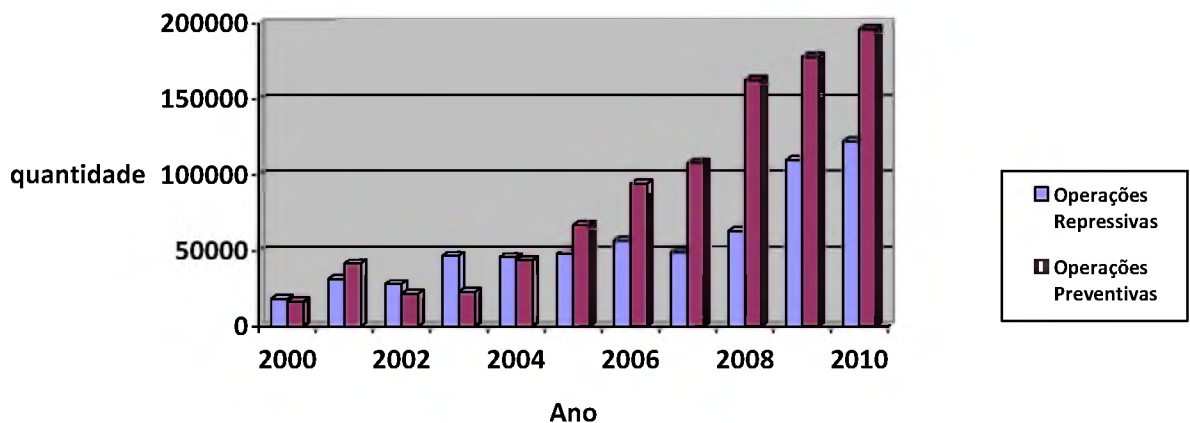


Gráfico 13: Operações Repressivas e Preventivas Realizadas pela PMMG - Belo Horizonte – 2000/ 2010  
Fonte: Centro Integrado de Defesa Social - CINDS

Verifica-se que a partir de 2005 houve aumentos nas operações preventivas e repressivas realizadas pela PMMG, demonstrando que a política de segurança adotada traduziu na melhoria da capacidade operativa da PM, principalmente na área preventiva, onde apresentou os melhores resultados. Percebe-se que o número de operações preventivas realizadas superaram as repressivas em 2005 e continuaram a serem priorizadas, chegando a quase o dobro das operações repressivas. Pode-se concluir que as operações realizadas pela PMMG, principalmente as preventivas, podem ter influenciado na diminuição da capacidade delitiva dos agentes infratores, já que não houve um aumento na prisão/apreensão destes agentes e os fatores de risco como as armas de fogo também não sofreram grandes aumentos em sua apreensão, pela PMMG.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta seção será realizada as considerações finais do trabalho, considerando-se as constatações advindas do estudo, pesquisa e análise dos dados. Tais informações proporcionam uma síntese analítica sobre a influência da política de segurança adotada pelo governo mineiro a partir de 2003, na melhoria da capacidade preventiva e repressiva da PMMG e na queda das taxas de homicídios consumados de Belo Horizonte.

Para a compreensão deste objeto de estudo, políticas públicas, buscou inicialmente compreender este conceito. Destaca-se que o conceito apresentado por Adorno (2006) e Rua (1997) aplica-se as políticas públicas implementadas em Minas Gerais a partir de 2003, pois estas foram estruturadas em um conjunto de ações e programas articulados e direcionados para alcançar um determinado resultado, qual seja, a redução das taxas de violência, em especial a dos homicídios consumados.

Quanto aos determinantes teóricos que sustentam as políticas públicas, selecionados para esta pesquisa, em Easton (1970), Rua (1997), Mokate (2000), Silva e Melo (2000), Souza (2006), Filocre (2010), assinala-se que eles estiveram presentes na elaboração da política de segurança pública mineira. Além disso, ressalta-se que o processo de implementação seguiu o modelo como jogo ou rede, pois permitiu que os implementadores pudessem tomar decisões importantes durante este processo, como no caso da PMMG que, observando as diretrizes macro da política, a adaptou no seu planejamento estratégico.

Para compreender o marco conceitual diretor da política de segurança pública implantada em Minas Gerais a partir de 2003, buscou-se a classificação apresentada por Filocre (2010), verificando que o paradigma da Defesa Social foi o norteador desta política. A reestruturação institucional da segurança pública, criando a Secretaria de Defesa Social para coordenar as ações dos órgãos policiais e elaborar políticas articuladas e integradas com vários órgãos para reprimir e prevenir a violência, evidencia o direcionamento para este paradigma. Verificou-se também que a política mineira implantou alguns projetos que seguiram diretrizes previstas no paradigma da segurança cidadã, como os programas de mediação de conflito, Fica Vivo e solução local de problema do eixo da prevenção social da criminalidade.

Buscou-se verificar se a política de segurança de Minas Gerais estava alinhada com a política de segurança pública federal, analisando as diretrizes do Governo Federal para esta área. Percebeu-se que a política mineira teve como base as diretrizes previstas no Plano Nacional

de Segurança Pública de 2003 e o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) elaborados pelo Governo Federal. Várias diretrizes do plano e do programa foram seguidas pela política estadual como a priorização do processo de integração das forças policiais, criação de projetos focalizados em grupos de risco, investimentos no aparato policial e a prevenção social da violência, combinando estratégias repressivas e preventivas.

Para verificar se a Polícia Militar de Minas Gerais alinhou as suas diretrizes com a política de segurança estadual, foi analisado o plano estratégico da Corporação do período de 2004 a 2011. Verificou-se que a PMMG desenvolveu diversos objetivos, buscando melhorar a capacidade preventiva e repressiva da Instituição. Até 2003, a Corporação não possuía um planejamento estratégico onde constassem as diretrizes a serem seguidas e as metas a serem alcançadas a curto, médio e longo prazo pelos seus policiais.

No planejamento elaborado para o período de 2004 a 2007 foram estabelecidos 42 objetivos estratégicos dos quais 15 estavam diretamente relacionado a ações de prevenção e repressão a criminalidade violenta do Estado. Já no planejamento definido para 2009 a 2011, foram elaborados 14 objetivos, dos quais 07 direcionavam para aquele fim. Notou-se uma evolução estratégica da Corporação que, nesse segundo plano, direcionou a metade dos seus objetivos para a atividade de prevenção e repressão da criminalidade. Dentre os diversos objetivos previstos nestes planos, destacaram-se aqueles que desdobraram as diretrizes previstas na política de segurança, como a integração operacional, de informação e de gestão do Sistema Defesa Social.

No que tange especificamente ao enfrentamento dos homicídios, a PMMG criou o Grupo Especial para Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR) para fazer parte do projeto Fica Vivo, com o objetivo de reprimir e prevenir este crime. Diversos outros serviços foram criados pela PM, direcionados para o atendimento de grupos de risco específico e repressão e prevenção do uso e tráfico de drogas, como a patrulha de Prevenção à Violência Doméstica, Grupo Especial para Atendimento a Criança de Rua, Patrulha de Prevenção as Drogas e o Programa Educacional de Resistência as Drogas (PROERD). Percebeu-se que todos estes serviços são desdobramento da política de segurança do Estado na atividade-fim da Corporação.

Conforme se depreende do que foi analisado na seção seis, por meio da figura 04 e nos gráficos 02, 03, 04 e 05, verificou-se uma relação positiva entre a implantação da política de segurança pública mineira com a redução das taxas de homicídios consumados em Belo Horizonte, a partir de 2004. Assim que foram se consolidando as estratégias definidas pela

política, houve a interrupção na tendência de alta observada desde o ano de 2000. A queda de homicídios em Belo Horizonte foi mais consistente do que as observadas em Minas Gerais no mesmo período, pois as ações e programas definidos pela política de segurança foram primeiramente implementadas na Capital. As taxas de homicídios consumados verificadas para a população negra é superior a da branca, sendo que a redução das taxas de homicídios dos brancos foi mais acentuada. O projeto “Fica Vivo” e GEPAR demonstraram ser eficientes para interferir na dinâmica da violência nas áreas de maior concentração de homicídios, onde foram implantados e na redução da vitimização dos jovens de 15 a 24 anos, contribuindo para a redução dos homicídios em Belo Horizonte.

A tabela 04 demonstrou que os principais indicadores econômicos e sociais da cidade de Belo Horizonte tiveram melhorias consideráveis desde o ano de 2000, enquanto que as taxas de homicídios consumados seguiram em franca ascensão até 2004. Isto demonstrou que não houve relação entre a melhoria dos índices e a redução dos homicídios a partir de 2005.

No período de 2003 a 2010, a Polícia Militar teve aumento na faixa de 400% do aporte de investimentos recebidos do Estado e o seu efetivo foi ampliado desde 2003 com um crescimento real de quase 30%, comprovando o compromisso da política de segurança com o fortalecimento do aparato policial.

De 2003 a 2010, a capacidade da PMMG de reprimir o uso e tráfico de drogas e a realização de operações repressivas e preventivas realizadas pela PMMG tiveram aumentos expressivos. Quanto a capacidade de prender/apreender agentes de crime, não foram observadas melhorias após a implantação da política de segurança estadual e o número de adultos envolvidos com ações criminosas foi bem superior a do envolvimento das crianças e adolescentes. Quanto ao número de apreensões de armas de fogo realizadas pela PMMG, eles tiveram aumento somente nos dois primeiros anos de implantação da política.

O presente trabalho cumpriu a finalidade a que se propôs e foram alcançados os seus objetivos. Verificou-se o desdobramento da política estadual de segurança pública de controle e prevenção de homicídios implementada a partir de 2003, em Minas Gerais, pela PMMG e seus reflexos na redução das taxas de homicídio consumado em Belo Horizonte no período de 2005 a 2010.

Quanto aos objetivos específicos, eles também foram atingidos, pois:

- a) foi possível identificar que a base teórica do paradigma da defesa social sustentou a formulação das políticas de segurança pública de controle e prevenção de homicídios implementadas pelo governo de Minas Gerais;
- b) identificou-se que a PMMG alinhou aos seus objetivos estratégicos, as diretrizes políticas de prevenção e controle de homicídios e criou no seu portfólio de serviços disponibilizados para a comunidade, projetos alinhados com a política estadual;
- c) verificou-se que as políticas de segurança pública implementadas pelo Estado, melhoraram a capacidade da PMMG de reprimir o uso e tráfico de drogas e desenvolver operações de repressão e prevenção a criminalidade em geral.

A hipótese básica norteadora da pesquisa de que as políticas de segurança pública que combinem ações preventivas e repressivas de controle de homicídios conseguem interferir no comportamento violento do indivíduo, reduzindo as taxas deste crime, demonstrou ser verdadeira no caso de Belo Horizonte.

A análise a respeito do reflexo das políticas de segurança mineira na capacidade operacional da PMMG não se esgota com os dados obtidos nesta pesquisa. É necessário aprofundar no estudo de questões como: investimento na remuneração do efetivo, visão da comunidade sobre a melhoria da capacidade operacional da PMMG e consequência confiança na Corporação, entre outras.

Por fim, Baseado nas considerações apontadas ao longo deste trabalho, na análise dos resultados da pesquisa e nas conclusões alcançadas, sugere-se:

- 1) criar no âmbito de batalhões uma patrulha especializada em repressão aos homicídios, formada por agentes de inteligência, para acompanhar todos os homicídios ocorridos na área de responsabilidade, visando desenvolver ações integradas com os Órgãos de Defesa Social para capturar os agentes identificados.
- 2) implementar o Grupo Especial em Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR) em todas os locais de maior concentração de homicídios do Estado e incentivar a implantação do projeto “Fica Vivo” nestes locais;
- 3) criar grupo de estudo para conhecer as principais políticas de segurança pública exitosas na redução de homicídios, implementadas no Brasil e em outros países com características semelhantes a nossa, visando a sua aplicação em Minas Gerais;

- 4) criar no REDS campo específico para coletar informações sobre vítimas e autores de homicídios por faixa etária, cor e gênero, de forma a permitir um melhor monitoramento da evolução deste delito em nível local;
- 5) intensificar a observância do paradigma da segurança cidadã na elaboração dos projetos e programas desenvolvidos pela Corporação, envolvendo as prefeituras e a comunidade na resolução de problemas locais;
- 6) implementar mecanismo de monitoramento e avaliação dos projetos e programas realizados pela PMMG.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal**. In: “Crimen, Punición y prisiones em Brasil: um retrato sin retoques.” Quorum – revista Iberoamericana-Universidad de Alcalá. Espanha, 2006

ALVES, M. C. **Programas de prevenção à criminalidade: dos processos sociais à inovação na Política Pública: A experiência do Programa Fica Vivo!** 2008. Dissertação (Mestrado). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008.

ANDRADE, S. C. P. de. **Polícia Bipartida: uma reflexão sobre o Sistema Policial Mineiro**. 2006. Dissertação (Mestrado). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2006.

BATITUCCI, E. C. **A emergência do profissionalismo na Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2009)**. 2010. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

BEATO FILHO, C. C. Informação e desempenho policial. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte: n. 7, p. 117-150, 2001.

\_\_\_\_\_. **Programa Fica Vivo: ações simples, resultados efetivos. Informativo CRISP**, Belo Horizonte: ano 1, n. 5, fev, 2003.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Dois Faces do Poder**. *American Political Science Review*. Washington D. C., v. 56, n. 4, p. 947-952, Dec.1962. Disponível em <http://www.humanas.ufpr.br/portal/sociologiapolitica/files/2012/06/Bachrach-e-Baratz-RSP-n%C2%BA-40.pdf> > acesso em 22 outubro 2012.

BRASIL, Constituição (2012). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 08 de outubro de 2012.

BRASIL, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília,DF, 2003.

BRASIL, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**. Brasília,DF, 2007.

BUVINICH, Manuel Rojas. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de projetos. **Cadernos de Políticas Sociais**. Brasília, DF, nº 10, Brasília, 1999.

CÂMARA, Paulo Sette. Defesa social e segurança pública. In: LEAL, César Barros; PIEDADE JÚNIOR, Heitor (Coord.) **A violência multifacetada**: estudos sobre a violência e a segurança pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. P. 343-359

EASTON, David. **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública**: Limites Jurídicos para Políticas de Segurança Pública. São Paulo, ed Almedina, 2010.

HILL, Michel. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V.2, p.61-p.91.

INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIOECONÔMICO. **Segurança pública e cidadania**: uma análise orçamentária do PRONASCI. Brasília, DF, 2010.

KINGDON, John, **Como chega a hora de uma idéia?** In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZ, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LINDBLOM Charles E. **O processo de decisão política** Brasília, DF, Universidade de Brasília, 1981.

LOWI, Theodore. **Negócios Americanos, política pública, estudo de caso e teoria de política** em: Mundo da Política, vol. XVI, 1964. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/97377630/Tipologia-de-Lowi-para-politicas-publicas>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2013.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOKATE, Karen. **Convertendo um monstro em aliado**: avaliação como ferramenta de gerência social. Brasília, DF, Atlas, 2000. Disponível em: <<http://www.bdp.org.ar/facultad/catedras/cp/analisispp/Mokate%20evaluaci%F3n.pdf>>. Acesso em: 09 janeiro 2013.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1989. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 16 out de 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Belo Horizonte, 2003a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Resolução Conjunta nº 13**. Belo Horizonte, 2003b.

MINAS GERAIS. **Lei delegada n. 56, de 29 de janeiro de 2003**. Cria a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências. Belo Horizonte: 2003c. Disponível em <[https://www.seds.mg.gov.br/images/seds\\_docs/lei\\_delegada\\_n56.pdf](https://www.seds.mg.gov.br/images/seds_docs/lei_delegada_n56.pdf)>. Acesso em: 10 janeiro 2013.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Plano estratégico 2004-2007**. Belo Horizonte, 2003d.

MINAS GERAIS. Secretaria de Defesa Social. **O Sistema de Defesa Social em Minas Gerais**. Belo Horizonte: 2009, Imprensa Oficial

MINAS GERAIS. Polícia Militar, Comando Geral, Assessoria de Gestão para Resultado. **Sistema de Gestão Estratégica para Resultados da Polícia Militar**. Diretriz no 001/2010-CG. Organiza e disciplina a Metodologia de Gestão para Resultados na PMMG. Belo Horizonte, 2010a.

MINAS GERAIS. Polícia Militar, Comando Geral, 3ª Seção. **Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública Nº 3.01.01/2010** – Diretriz Geral para Emprego Operacional da PMMG. Belo Horizonte, 2010c. Disponível em < <https://intranet.policiamilitar.mg.gov.br/intranet/app/legislacao/resumoLegislacao.action> >. Acesso em: 12 outubro 2012.

PEIXOTO, B. **Uma contribuição para prevenção da criminalidade**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: 2008, UFMG.

PEIXOTO, B. *et al.* **Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2011. Disponível em: <[www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php?option=com\\_docman](http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php?option=com_docman)>. Acesso em 19 de Jan. 2013

PERNAMBUCO. **Programa Pacto pela Vida**. Recife, 2009. Disponível em <<http://www.pe.gov.br/programas/pacto-pela-vida>>. Acesso em 21 de janeiro 2013.

PNUD. **Segurança cidadã, desenvolvimento humano e governabilidade democrática: ferramentas para a formulação de políticas de segurança cidadã**. 2005.

RUAS, Marisa das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Wahington, IDES/BID, 1997.

SAPORI, Luiz Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SAPORI, L. F. e ANDRADE, S. C. **Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública**. Civitas, Porto Alegre: v. 8, n. 3, p. 428-453, 2008.

SERRATO, Heitor Riveiros. **Rumo a uma Política Integral de Convivência e Segurança Cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação**. Washington. PNUD, 2007.

SHERMAN, Lawrence *et al.* **Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising**. US Department of Justice, 1996. Apud SAPORI, Luiz Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: Unicamp, 2000.

SILVEIRA, A. M. **Prevenindo homicídios: A experiência do programa Fica Vivo! no Morro das Pedras**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG. Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública. São Paulo, v. 13, n. 25, p. 303-325, jan, 2008.

SILVEIRA, A. M. e BEATO FILHO, C. C. **“Prevenção de crimes urbanos: o programa Fica Vivo!”**. In: LIMA, R. S e PAULA, L. de. (orgs). *Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: 2007, Contexto.

SILVEIRA, A. M. *et al.* Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, vol. 44, nº. 3, São Paulo: 2010. Jun. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-89102010000300013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-89102010000300013&script=sci_arttext)>. Acesso em 25 de Jan. de 2013.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. São Paulo: **Estudos Avançados, São Paulo**, v. 17, n. 47, 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUSA, R. R. **Análise do perfil cultural das organizações policiais e a integração da gestão em segurança pública em Belo Horizonte**. Tese (doutorado), UNB. Brasília: 2009..

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.