

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Andreza Rafaela Abreu Gomes

**O olhar comunitário sobre as ações da Política de Prevenção Social à Criminalidade  
nos territórios: estudo de caso nas comunidades Jardim Felicidade e Morro Alto**

Belo Horizonte  
2020

ANDREZA RAFAELA ABREU GOMES

**O olhar comunitário sobre as ações da Política de Prevenção Social à Criminalidade nos territórios: estudo de caso nas comunidades Jardim Felicidade e Morro Alto**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública 2016-2018; da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho a Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Belo Horizonte  
2020

Gomes, Andreza Rafaela Abreu.

G633o O olhar comunitário sobre as ações da política de prevenção social à criminalidade aos territórios [manuscrito] : estudo de caso nas comunidades Jardim Felicidade e Morro Alto / Andreza Rafaela Abreu Gomes. – 2020.

[11], 129 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Bibliografia: f. 137-140

1. Segurança pública – Minas Gerais. 2. Prevenção criminal – Minas Gerais. 3. Participação social – Minas Gerais. 4. Programa Fica vivo – Minas Gerais. 5. Programa de Mediação de Conflitos - Minas Gerais. 6. Comunidade Jardim Felicidade – Belo Horizonte – MG. 7. Comunidade Morro Alto – Vespasiano – MG I. Batitucci, Eduardo Cerqueira. II. Título.

CDU 351.78(815.1)

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2016/2018**

Aos vinte e três dias do mês de março do ano de dois mil e dezoito, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “**O olhar comunitário sobre as ações da Política de Prevenção Social à Criminalidade nos territórios: estudo de caso nas comunidades Jardim Felicidade e Morro Alto**”, elaborada por Andreza Rafaela Abreu Gomes, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, Unidade Administrativa integrante da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora, composta por: Professor Doutor **Eduardo Cerqueira Batitucci (Orientador)**, Professora Doutora **Letícia Godinho de Souza (Avaliadora)** e Professor Doutor **Luís Felipe Zilli do Nascimento (Avaliador)**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



---

Professor Doutor **Eduardo Cerqueira Batitucci** (Orientador - FJP)



---

Professora Doutora **Letícia Godinho de Souza** (Avaliadora – FJP)



---

Professor Doutor **Luís Felipe Zilli do Nascimento** (Avaliador-FJP)

## **AGRADECIMENTOS**

Já dizia Aristóteles: "Você nunca fará nada neste mundo sem coragem". A coragem para iniciar a trajetória do mestrado seria em vão sem a conclusão do mesmo e sem o apoio e a força daqueles que estiveram ao meu lado no caminho.

A Deus, pelo dom da vida, pelo amor incondicional, pelo cuidado, força e proteção diária.

Aos meus queridos pais, exemplo de integridade, persistência e fé na vida; por serem meus maiores incentivadores e incansáveis no cuidado e no suporte.

Ao Léo e Nádia, Dani e Marcela, Artur e Sarinha, Paulinha e Vini, Bê, Ian, Larissa, Gabi, Alice e Liz, melhores irmãos, cunhados, sobrinhos e líderes de torcida! Pelas piadinhas, amizade, compreensão e amor.

Ao Gui, meu companheiro, por topar discutir as reflexões da dissertação, por compreender e estar ao meu lado em muitas das inúmeras horas de estudo, pelo cuidado e carinho e pelo incentivo diário.

Aos meus queridos e melhores amigos: Cris, Lívia, Haroldo e Lu, irmãos que a vida me presenteou, minha gratidão por estarem presentes compartilhando as pequenas e as grandes conquistas.

Aos meus colegas da SUPEC, os profissionais mais aguerridos, qualificados e apaixonados que eu conheço, obrigada pela parceria e por me ensinarem todos os dias.

Ao público entrevistado, razão dessa dissertação, agradeço as reflexões, olhares, críticas e contribuições.

Ao Eduardo Batitucci, um agradecimento especial a esse brilhante orientador, por ter paciência, sabedoria, por ensinar tanto, pelas discussões e reflexões, por mostrar falhas e ajudar a corrigi-las e, principalmente, por acreditar em mim.

## RESUMO

Esta dissertação aborda o olhar comunitário sobre a Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais, executada por meio dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos em territórios que concentram violência e criminalidade. A partir do marco conceitual de segurança cidadã, idealizado principalmente por órgãos internacionais como PNUD, OEA e BID, verificou-se que a segurança cidadã é consequência de uma condição necessária, embora não suficiente, da segurança humana. Dessa forma, a segurança cidadã consiste na proteção do núcleo básico de direitos do cidadão e objetiva reduzir os índices de criminalidade com ações integrais destinadas a prevenir e controlar o fenômeno do delito e a violência, em particular da violência cotidiana que se origina no interior da família ou da comunidade como resultado de situações de risco que podem ser prevenidos ou enfrentados com políticas locais. A segurança cidadã inclui ações e estratégias no novo paradigma de prevenção à criminalidade, o que levou à análise desse conceito e suas classificações e, também, traz em seu arcabouço sociológico um eixo norteador que vislumbra a participação social como um elemento essencial para as discussões das principais questões, fatores de risco e fenômenos de violência que interferem na dinâmica dos territórios. A partir dessa discussão conceitual, foi possível analisar o olhar do público entrevistado, nos dois territórios estudados, sobre a atuação da Política de Prevenção Social à Criminalidade, compreendida enquanto estratégia de segurança cidadã e prevenção ao crime. Perceberam-se diferenças nos olhares e na interação do público com a prevenção em cada território pesquisado. Essa interação e compreensão estão relacionadas a diversos fatores, como: história de formação da comunidade, forma de implantação do Centro de Prevenção à Criminalidade, atuação dos programas nas ações comunitárias, envolvimento do público nas ações metodológicas, vínculo de confiança estabelecido com a comunidade, divulgação das ações realizadas e construídas. De forma geral, o público pesquisado compreende e legitima a atuação dos programas de prevenção à criminalidade nos territórios. Os mesmos também apontam mudanças positivas no contexto urbano de violência e criminalidade percebidas nos territórios antes das implantações. Porém a pesquisa sugere que não há, de fato, uma participação efetiva na construção, execução e avaliação da Política de Prevenção nos territórios.

**Palavras chave:** segurança cidadã, prevenção à criminalidade, participação social, Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais.

## ABSTRACT

This dissertation addresses the community view on the Social Crime Prevention Policy for the State of Minas Gerais, implemented through Fica Vivo! and Mediation of Conflicts in territories that concentrate violence and crime. Based on the conceptual framework of citizen security, idealized mainly by international organizations such as UNDP, OAS and IDB, it was verified that citizen security is a consequence of a necessary, though not sufficient, condition of human security. In this way, citizen security consists of protecting the basic core of citizens' rights and aims to reduce crime rates with integral actions aimed at preventing and controlling the phenomenon of crime and violence, in particular, the daily violence that originates in the interior family or community as a result of risk situations that can be prevented or faced with local policies. Citizen security includes actions and strategies in the new paradigm of crime prevention, which led to the analysis of this concept and its classifications, and also brings in its sociological framework a guiding axis that envisions in social participation an essential element for the discussions of the main issues, risk factors and phenomena of violence that interfere in the dynamics of the territories. Based on this conceptual discussion, it was possible to analyze the public interviewed in the two territories studied on the performance of the Social Prevention Policy to Crime, understood as a strategy of citizen security and crime prevention. Differences in the eyes and the interaction of the public with the prevention in each territory surveyed were perceived. This interaction and understanding is related to several factors such as: history of community formation, implementation of the Center for Prevention of Crime, action of programs in community actions, involvement of the public in methodological actions, established trust with the community, dissemination of the actions carried out and constructed. In general, the public surveyed understand and legitimize the performance of crime prevention programs in the territories. They also point to positive changes in the urban context of violence and criminality perceived in the territories before the implantations. However, the research suggests that there is in fact no effective participation in the construction, execution and evaluation of the Prevention Policy in the territories.

**Key words:** citizen security, crime prevention, social participation, Social Crime Prevention Policy

## LISTA DE SIGLAS

AMABEL – Associação dos Moradores de Aluguel da Grande Belo Horizonte  
BID – Banco Interamericano para o Desenvolvimento  
CEAPA – Central de Acompanhamento de Alternativas Penais  
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
CINDS – Centro Integrado de Informações de Defesa Social  
CPEC – Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade  
CONSEG – Conselho Nacional de Segurança Pública  
CONSEP – Conselhos Comunitários de Segurança Pública  
CPC – Centro de Prevenção Social à Criminalidade  
EACDH – Escritório das Nações Unidas para os Direitos Humanos  
FV! – Programa de Controle de Homicídios – FICA VIVO!  
GCRIVA – Grupo Criança em Busca de uma Nova Vida  
GEPAR – Grupo Especializado em Policiamento de Área de Risco Social  
GIE – Grupo de Intervenção Estratégica  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
NPC – Núcleo de Prevenção Social à Criminalidade  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais  
PMC – Programa Mediação de Conflitos  
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRESP – Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional  
PRONASCI – Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania  
REDS – Registro de Evento de Defesa Social  
SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social  
SESP – Secretaria de Estado de Segurança Pública  
SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
SPEC – Superintendência de Prevenção à Criminalidade

SUPEC – Subsecretaria de Prevenção Social à Criminalidade

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UPC's – Unidades de Prevenção à Criminalidade

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1 CONCEITUANDO SEGURANÇA CIDADÃ E PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE.....</b>	<b>16</b>
1.1. Marco Conceitual de Segurança Cidadã.....	16
1.2. Prevenção Social à Criminalidade.....	20
1.3. Prevenção Social à Criminalidade e Comunidade.....	30
<b>2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>38</b>
2.1. Democracia e Participação - considerações históricas.....	39
2.2. Elementos de participação em segurança pública.....	40
2.3. Participação Social em Segurança Pública.....	41
<b>3 POLÍTICA DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS.....</b>	<b>46</b>
3.1. Programa Fica Vivo!.....	50
3.1.1. Eixo Intervenção Estratégica.....	53
3.1.2. Eixo Proteção Social.....	55
3.1.2.1. Análise da Dinâmica Social das Violências e da Criminalidade.....	55
3.1.2.2. Oficinas de Esporte, Cultura e Arte.....	56
3.1.2.3. Projetos Locais.....	57
3.1.2.4. Projetos de Circulação.....	58
3.1.2.5. Atendimentos Individuais.....	58
3.1.2.6. Projetos (Inter) Institucionais.....	59
3.1.3. Árvore de Problemas do Programa Fica Vivo!.....	60
3.2. Programa Mediação de Conflitos.....	65
3.2.1. Núcleo conceitual do Programa Mediação de Conflitos.....	66
3.2.1.1. Acesso a Direitos.....	66
3.2.1.2. Resolução Pacífica de Conflitos.....	67

3.2.1.3. Princípios e técnicas da Mediação de Conflitos.....	68
3.2.1.4. Organização Comunitária.....	70
3.2.2. Eixos de Atuação.....	72
3.2.2.1. Eixo Projeto Temático.....	72
3.2.2.2. Eixo Projeto Institucional.....	73
3.2.2.3. Eixo Atendimento Individual.....	73
3.2.2.4. Eixo Atendimento Coletivo.....	74
3.2.3. Árvore de Problemas do Programa Mediação de Conflitos.....	75
3.2.4. Marco Lógico do Programa Mediação de Conflitos.....	76
3.3. Implantação de Unidades de Prevenção à Criminalidade de Base Local.....	79
<b>4 O OLHAR COMUNITÁRIO SOBRE A ATUAÇÃO DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE NAS COMUNIDADES JARDIM FELICIDADE E MORRO ALTO.....</b>	<b>83</b>
4.1. Breve histórico de formação da comunidade Jardim Felicidade.....	85
4.2. Breve histórico de formação da comunidade Morro Alto.....	89
4.3. Olhar comunitário quanto à Política de Prevenção nos territórios e o Centro de Prevenção à Criminalidade.....	95
4.4. Olhar comunitário quanto à atuação do Programa Fica Vivo!.....	101
4.5. Olhar comunitário quanto à atuação do Programa Mediação de Conflitos.....	108
4.6. Olhar comunitário quanto à atuação dos Programas de prevenção à criminalidade e a melhoria dos contextos urbanos.....	113
4.7. Olhar comunitário quanto à atuação policial nos territórios.....	116
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>126</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>137</b>

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação se justifica no contexto de que, historicamente no Brasil, a discussão da segurança pública se manteve distante da sociedade. A literatura especializada traz diversos desafios e questões para serem discutidos em relação à segurança cidadã e às políticas de prevenção à criminalidade. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), agência da Organização das Nações Unidas (ONU), a segurança cidadã consiste na proteção do núcleo básico de direitos do cidadão, o que inclui o direito à vida, o respeito à integridade física e material da pessoa e seu direito de ter uma vida digna. Essa segurança objetiva reduzir os índices de criminalidade, com ações integrais que busquem melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, com ações comunitárias para prevenção dos delitos, uma educação baseada em valores de convivência pacífica, que busque a coesão social, dentre outros. (PNUD, 2013, p.6).

A segurança cidadã traz em seu arcabouço sociológico um eixo norteador que pressupõe intervenções comunitárias e que vislumbra a participação social como elemento essencial para as discussões das principais questões, fatores de risco e fenômenos de violência que interferem na dinâmica dos territórios.

A Política de Prevenção Social à Criminalidade, objeto de discussão dessa pesquisa, faz parte de um contexto de mudanças institucionais na área de segurança pública em Minas Gerais, realizadas a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). Essa Secretaria tinha como objetivo coordenar as instituições de segurança pública (Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros e Defensoria Pública); responsabilizar-se pela execução dos sistemas de privação de liberdade (Sistema Prisional e Socioeducativo), e trazer inovações para a perspectiva tradicional de segurança pública.

Nesse cenário, surge a Política de Prevenção Social à Criminalidade, que parte do entendimento de que é possível o enfrentamento a violências e criminalidades a partir da implementação de um conjunto integrado de ações pelo Poder Público, com a participação da sociedade civil, objetivando a intervenção direta sobre dinâmicas sociais geradoras de conflitos, violências e processos de criminalização.

Para viabilizar essa política, a Secretaria de Estado de Defesa Social passou a implantar Unidades de Prevenção à Criminalidade visando à execução dos seguintes

programas: “Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo!” e “Programa Mediação de Conflitos” nas Unidades de base local; “Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais - CEAPA” e “Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional - PrEsp” nas Unidades de base municipal (MINAS GERAIS, 2014).

A Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais se propõe a executar um modelo de segurança pública cidadã e objetiva contribuir para a prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da sensação de segurança no Estado de Minas Gerais. A implantação de Unidades de Prevenção à Criminalidade de base local se dá a partir da análise da ocorrência de criminalidade e violência, que, ainda hoje, se concentra em determinadas áreas mais vulneráveis com alto índice de homicídios.

Diante desse contexto, a pesquisa a ser realizada tem como objetivo geral compreender e refletir a percepção comunitária sobre a atuação da Política de Prevenção à Criminalidade nos territórios pesquisados.

Ao longo dessa pesquisa, será realizada a revisão bibliográfica sobre segurança cidadã, prevenção à criminalidade e participação social, em especial na segurança pública.

Para operacionalização da pesquisa foi realizada investigação qualitativa abrangendo coleta de dados primários e secundários. Estes dados estão relacionados à análise de documentos concernentes à Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, especialmente relacionados aos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos, como relatórios, textos, artigos acadêmicos, pesquisas científicas e outras publicações sobre segurança cidadã, prevenção à criminalidade e participação social.

Também foi realizada pesquisa de campo nos dois territórios analisados por meio de entrevistas junto a moradores desses territórios, quais sejam: oficinairos do Programa Fica Vivo! atendidos pelos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos, bem como lideranças comunitárias do território. Foi elencada uma série de questões para serem abordadas, tais como: tempo de moradia no território, envolvimento com os programas de prevenção, compreensão e percepção sobre as ações e estratégias desenvolvidas, leitura sobre a relação da política e dos programas com a comunidade, mudanças no contexto urbano a partir da atuação dos programas, percepção da relação polícia – comunidade e polícia – Centro de Prevenção à Criminalidade.

Dessa maneira, buscou-se compreender o olhar desses atores sobre a atuação da Política de Prevenção nesses territórios e a percepção dos mesmos sobre a atuação dos programas de base local que compõem essa política. Destaca-se que a análise do olhar do público sobre a Política de Prevenção social à Criminalidade de base local foi realizada por meio de estudo de caso, com pequena parcela de atores envolvidos na execução dessa política e, portanto, as considerações não podem ser generalizadas, embora possam contribuir para a compreensão da percepção do público sobre a atuação dessa Política.

A dissertação está dividida em quatro capítulos a serem aprofundados na dissertação, quais sejam: 1) Conceituando Segurança Cidadã e Prevenção à Criminalidade; 2) Participação Social em Políticas Públicas 3) A política de Prevenção Social à Criminalidade em Minas Gerais – Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos; 4) O olhar comunitário sobre a atuação da Política de Prevenção Social à Criminalidade no âmbito territorial.

A Política de Prevenção à Criminalidade aponta o conceito de segurança pública cidadã como basilar na construção do seu marco lógico e no desenvolvimento de suas ações. Nesse sentido, o primeiro capítulo da pesquisa abordará o tema da segurança pública cidadã, seu histórico na discussão de segurança pública, os desdobramentos nas ações e intervenções de segurança, em especial as ações de prevenção à criminalidade.

Outro conceito basilar apontado pela Política de Prevenção à Criminalidade é o conceito de “Participação Social”. A participação em políticas públicas é um eixo orientador no desenvolvimento das ações de prevenção que essa Política se propõe a desenvolver nos territórios de atuação. Assim, o segundo capítulo abordará a questão da participação em políticas públicas, participação em políticas de segurança pública e o alcance e efetividade da participação social nas ações da Política de Prevenção à Criminalidade.

O terceiro capítulo apresentará um histórico da implementação e atuação da Política de Prevenção à Criminalidade no Estado de Minas Gerais. O capítulo também abordará o marco lógico dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos, a descrição das principais ações e instrumentos dos programas de prevenção de base local, e o processo de implantação de Unidades de Prevenção à Criminalidade.

O quarto capítulo contemplará a análise das falas dos entrevistados nos dois territórios pesquisados com a abordagem de elementos fundamentais de segurança

cidadã e o olhar dos mesmos acerca da Política de Prevenção à Criminalidade. Em seguida, serão apresentadas as considerações finais dessa dissertação.

## **1. CONCEITUANDO SEGURANÇA CIDADÃ E PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE**

Neste capítulo pretende-se discutir o conceito de segurança cidadã, sua implementação histórica em políticas de segurança pública no Brasil e a prevenção à criminalidade.

### **1.1 Marco Conceitual da Segurança Cidadã**

Crime, segundo o Código Penal Brasileiro, é a infração penal a que a lei comina pena. O crime é, então, antes de tudo uma forma de classificação de fatos sociais, uma qualidade dada a determinadas condutas, uma resposta escolhida pelo Estado para lidar com situações que entende inadequadas para a vida social num tempo histórico (já que os sistemas penais sofrem mutações, e o mesmo fato pode ser e deixar de ser crime em tempos diferentes).

O autor Claus Roxin, em sua obra “Direito Penal: Parte Geral” (2008), parte do princípio de que o Direito penal detem a missão de proteger os bens jurídicos. A definição de bens jurídicos, para o mesmo autor, é dada em circunstâncias ou propósitos que são úteis para o indivíduo e seu desenvolvimento livre no âmbito de um sistema social global estruturado com base nessa concepção dos fins ou para o funcionamento do próprio sistema. Esta definição, ao abordar "circunstâncias e propósitos" em vez de "interesses", de uma maneira geral, quer expressar que esse conceito de bem jurídico abrange tanto os estados previamente encontrados pela Lei quanto os deveres de conformidade com os padrões criados.

A proteção dos bens jurídicos, conforme Roxin, não somente é realizada através do direito penal, mas também deve ser buscada com os instrumentos de todo o sistema legal. O direito penal é apenas a última de todas as medidas de proteção que devem ser consideradas, ou seja, só pode intervir quando outros meios de solução social para o problema falham - como ações civis, policiais ou regulamentos legais, técnicas, sanções não criminais, etc. Por esta razão, a punição é denominada "ultima ratio de política social" e sua missão é definida como proteção subsidiária de direitos jurídicos.

Diante desse conceito, nas últimas décadas, prevenir a ocorrência do crime por meio da segurança pública tornou-se um dos maiores problemas da sociedade. No

Brasil, assim como em grande parte da América Latina, os índices de violência e homicídios concentram-se em zonas urbanas, muitas vezes em bairros marginais e têm os homens jovens moradores de periferia como principais autores e vítimas desses crimes.

As mudanças sociais e o contexto de maior criminalidade e violência fizeram surgir diversas teorias e conceitos em segurança pública com o fim de contribuir para estratégias no enfrentamento do fenômeno. A busca pelo entendimento das causas da violência e da criminalidade também gerou visões e teorias das mais diversas, o que consolidou o entendimento de que o fenômeno da violência é multicausal e seu enfrentamento também deve ser da mesma forma.

Frente a essas novas visões, o conceito de segurança pública e convivência cidadã emergiu fortemente com o abandono de conceitos como segurança nacional e defesa interna.

Neste contexto, o PNUD, em 1994, relacionou segurança com os conceitos de “desenvolvimento humano” e “segurança humana”. A segurança conforme o PNUD relaciona-se diretamente ao respeito pela vida e pela dignidade. O desenvolvimento humano refere-se ao aumento das categorias e de oportunidades de escolha das pessoas; e a segurança humana, portanto, inclui o acesso a essas categorias, como segurança econômica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitárias e política.

O Relatório de Desenvolvimento Humano (1994) especificou:

ao se falar em segurança cidadã ou segurança pública, faz-se alusão a uma dimensão mais ampla do que a mera sobrevivência física. A segurança é uma criação cultural que, hoje em dia, implica uma forma igualitária (não hierárquica) de sociabilidade, um âmbito compartilhado livremente por todos. Essa forma de *trato civilizado* representa o fundamento para que cada pessoa possa desdobrar sua subjetividade em interação com os demais. Está em jogo não somente a vida da pessoa individual, mas também a sociedade (PNUD, 1994).

A segurança pública é abordada na sua complexidade. A violência, os conflitos e outros fatores que se reforçam entre si, são elementos viciosos que dificultam o desenvolvimento e agravam o fenômeno. Nesse sentido, a segurança cidadã se apresenta como um “tipo de proteção circunscrito às ameaças provenientes de atos violentos ou criminosos e se caracteriza como um aspecto diferenciado e medular da segurança humana” (PNUD, 2011).

Como efeito desse novo olhar que inclui a segurança cidadã como elemento fundamental no marco da segurança pública, essas políticas ampliam seu foco de atuação com vistas ao bem-estar social das pessoas, respeito à vida e à proteção aos direitos humanos. Nesse sentido, o PNUD aponta:

Em suma, a segurança cidadã é consequência de uma condição necessária, embora não suficiente, da segurança humana, que, em última análise, é a derradeira garantia do desenvolvimento. Por conseguinte, as intervenções institucionais destinadas a prevenir e controlar o fenômeno do delito e a violência (políticas de segurança cidadã) se referem às ameaças à segurança provenientes da violência, em particular, da violência cotidiana que se origina no interior da família ou da comunidade ou da qual padecem os cidadãos como resultado de situações de risco ou de atividades de organizações criminosas envolvidas com delitos de maior vulto que podem ser prevenidos ou enfrentados com políticas locais. (PNUD, 2007, p.5)

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) publicou em 2009, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Escritório das Nações Unidas para os Direitos Humanos (EACDH), o Relatório sobre a Segurança Cidadã e Direitos Humanos. O Relatório apresentou o marco conceitual da Segurança Cidadã no contexto da América Latina, pois, segundo este, na América Latina se utilizam conceitos diferentes e ampliados para tratar da proteção e garantia dos direitos humanos (CIDH, 2009, p.7).

O Relatório descreve, ainda, que “segurança cidadã” surgiu na América Latina em um contexto de transição de regimes autoritários para regimes democráticos que alteram, então, a forma de promoção da segurança por esses governos e apresenta essa segurança como um bem público a ser garantido pelo Estado. Essa nova “segurança cidadã” se refere à proteção de pessoas e grupo sociais com uma abordagem integral, o que, segundo o CIDH, resultaria em ações de prevenção e controle de diferentes naturezas e que contariam com a participação do Estado e da sociedade civil (CIDH, 2009). Portanto, explicita a comissão:

o conceito de segurança deve colocar maior ênfase no desenvolvimento de trabalhos de prevenção e controle dos fatores que geram violência e a insegurança, ao invés de tarefas meramente repressivas ou reativas perante fatos consumados. (CIDH, 2009, p.7-8).

A segurança cidadã objetiva prevenir fatos e fenômenos violentos que firam os direitos dos cidadãos, direitos esses considerados de forma ampliada, como direito à vida, à integridade física e à liberdade. A segurança cidadã é um bem público e, portanto, dever do Estado em promovê-la.

A segurança cidadã visa reduzir índices de criminalidade por meio de estratégias e intervenções integrais, que são executadas por diversos atores estatais e sociais e que utilizam ações de prevenção, repressão e /ou controle.

Nesse sentido, algumas dimensões de problemas que afetam a segurança pública são identificadas por Birol, Yoshiara e Machado (2013), como:

- capital social – o capital social é o conjunto de normas ou valores informais que é partilhado por membros de um grupo e lhes permite cooperar entre si. A confiança mútua, as redes de cooperação, os mecanismos de sanção e as regras de comportamento que podem melhorar a convivência comunitária e contribuir para a segurança pública.

- fatores de risco – fatores de risco relacionados à segurança pública são fatores individuais, domésticos ou sociais que, a partir de um efeito cumulativo, colocam as pessoas em condições e situações vulneráveis, aumentando suas chances de se tornarem vítimas ou agentes de violência.

- violências intragerações e domésticas – são as violências físicas, psicológicas, econômicas e/ou sexuais praticadas contra idoso ou contra a mulher e ocorridas no âmbito familiar ou unidade doméstica.

- contextos sociourbanos inseguros – são ambientes que oportunizam o crime. São espaços de uso público e de circulação que apresentam características tais como: a falta de manutenção, a falta de iluminação e vigilância, a ausência de estética urbana, fazendo com que o espaço fique inabilitado, inutilizado, inutilizável ou mal utilizado.

- insuficiência policial – a polícia, na nova concepção de segurança cidadã, deve atuar com ações de cunho repressivo e preventivo e com a visão de polícia de proximidade com o cidadão. Deve atuar com intervenções proativas, com inteligência na investigação policial, no policiamento complexo e favorecendo a promoção de alianças com setores estratégicos. Nesse contexto, a organização e o funcionamento deficitários das instituições policiais são apontados como uma das causas que contribuem para a violência, visto que falhas de atuação nos eixos elencados acima comprometem a atuação completa e complexa tanto no plano estratégico como no tático.

- crime organizado – caracteriza-se pela existência de associação de pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais.

O mapeamento desses problemas produz um efeito direto nas estratégias de intervenção escolhidas, sejam estratégias preventivas ou repressivas. A eficácia e os resultados alcançados com políticas públicas de segurança estão, portanto, atrelados à leitura do contexto e à escolha adequada das estratégias utilizadas no enfrentamento ao fenômeno.

Na definição de instrumentos de intervenção em segurança pública, pesquisadores e executores de políticas públicas apontam algumas categorias de ferramentas como estratégia para se afetar o problema identificado. Essas ferramentas de intervenção visam principalmente:

obter o cumprimento voluntário de normas, promover a inclusão social e a diminuição dos fatores de risco, melhorar os contextos urbanos associados ao medo ou ao perigo real, facilitar o acesso dos cidadãos aos mecanismos institucionais ou alternativos de resolução de conflitos, e construir capacidades institucionais, bem como melhorar a eficácia policial e autoridades executivas ou judiciais e a confiança dos cidadãos nessas instituições. (PNUD 2011)

Frente a essas premissas e estratégias, conceituam-se políticas de segurança cidadã:

como o conjunto de intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais voltados para a abordagem e 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 2011).

Políticas de segurança cidadã eficazes são aquelas, portanto, que devem ser realizadas em um nível ampliado, que preveem ações preventivas com análise e intervenção sobre fatores de risco, mas também com ações coercitivas por parte do Estado.

## 1.2 Prevenção Social à Criminalidade

Segundo Crawford (1998), o termo prevenção ao crime também pode ser referenciado pelo termo "segurança comunitária", visto que este reflete uma abordagem mais ampla da prevenção ao crime e, portanto, sua evolução. Além disso, o termo "segurança comunitária" sugere uma ruptura com os pressupostos tradicionais sobre a prevenção do crime como uma estreita especialidade. Os defensores de tal distinção terminológica argumentam que o crime está intrinsecamente relacionado a problemas sociais mais amplos e que, portanto, raramente tem uma simples ou única causa.

Nessa linha, o autor também argumenta sobre segurança comunitária:

Implicitamente, enfatiza a ideia de que a ação para prevenir o crime deve ser local. A noção de "comunidade", aqui, apela a um entendimento descentralizado (ou de baixo para cima) da formulação de políticas e às experiências coletivas, e não apenas individuais. A "comunidade" é vista como um local de controle social informal e como uma força importante na redução da criminalidade (Crawford, 1998). – tradução própria.

Na mesma linha, Welsh e Farrington (2011) referem-se à prevenção do crime como:

esforço para prevenir o controle da criminalidade ou infrações penais em primeira instância - antes de o ato ter sido cometido. Ambas as formas de prevenção da criminalidade compartilham um objetivo comum de tentar evitar a ocorrência de um futuro ato criminoso, mas o que distingue ainda mais a prevenção do crime contra o controle da criminalidade é que a prevenção ocorre fora dos limites do sistema formal de justiça. A este respeito, a prevenção é considerada o quarto pilar da redução do crime, ao lado das instituições da polícia, tribunais e correções. Esta distinção chama a atenção para a prevenção do crime como uma abordagem alternativa para essas respostas mais tradicionais ao crime. (Welsh e Farrington, 2011, p.3). - tradução própria

Crawford (1998) apresenta algumas classificações para prevenção à criminalidade baseando-se principalmente em duas questões que o autor apresenta:

1. Qual intervenção ou atividade é proposta?
2. Para quem ou o quê está direcionado?

Esses dois questionamentos exprimem as duas classificações principais apresentadas pelo autor. A primeira se relaciona à natureza da própria intervenção e ao processo que se pretende alterar. E a segunda é o público "alvo" da intervenção

proposta. Nesse sentido, Crawford (1998) cita a analogia apresentada na década de 70 por dois criminologistas canadenses, Brantingham e Faust (1976). Os mesmos, inspirados pela medicina e as ciências naturais, distinguiram a prevenção à criminalidade como primária, secundária e terciária, conforme o público-alvo ao qual a ação se direciona.

A prevenção primária é direcionada à população em geral e pode envolver intervenções sociais e físicas (estruturais). Essas intervenções visam afetar fatores que podem favorecer a ocorrência do crime antes do início do problema. Já a prevenção secundária envolve "públicos de risco" ou "potenciais ofensores". Esse grupo pode ser identificado, segundo o autor, pela idade do grupo, pelo local onde residem, pelo estilo de vida, pela situação socioeconômica ou outra característica de risco. A prevenção terciária inclui estratégias direcionadas a ofensores conhecidos a fim de reduzir outros crimes ou danos associados a esses.

A classificação de Brantingham e Faust (1976), para Crawford (1998), é insuficiente para tipificar a natureza da intervenção preventiva em si. O mesmo cita a analogia apresentada por Dijk e Waard (apud CRAWFORD, 1998, p.15), a qual propõe uma abordagem bidimensional que diferencia medidas situacionais direcionadas para o ofensor e medidas focadas nas vítimas. Para Crawford, essa classificação é útil, mas é confusa em relação à natureza da intervenção e mais falha em relação à classificação do público-alvo enquanto grupos que em relação a indivíduos.

Crawford (1998) apresenta, então, a construção de alternativas de intervenção bidimensional, conforme o quadro a seguir:

	<b>Primária</b>	<b>Secundária</b>	<b>Terciária</b>
<b>Orientado para a vítima</b>	Campanhas de conscientização e vida fora do crime	Medidas de prevenção para grupos de risco, fatores de risco e avaliação	Iniciativas voltadas para vítimas recorrentes, apoio às vítimas, compensação e reparação.
<b>Orientado para a comunidade ou vizinhança</b>	Fomento à vigilância formal e natural, vigilância à vizinhança e outras, desenho arquitetônico e planejamento ambiental.	Direcionado para grupos e locais de risco e para comunidades em conflito, instalações de lazer e mediação de conflitos.	Direcionado para comunidades com altos níveis de crime, "Zonas quentes". Prevenção como regeneração urbana.
<b>Orientado para o</b>	Programas de cidadania,	Trabalho com aqueles	Reabilitação,

<b>ofensor</b>	educação e socialização, endurecimento do alvo, aumentando o esforço, os riscos e reduzindo os benefícios do crime.	que apresentam risco de infringir, em particular jovens, os desempregados etc.	confrontando o comportamento do infrator, cuidados posteriores e programas de desvios.
----------------	---	--	--

Conforme essa classificação do autor, uma introdução de intervenções orientadas para a comunidade pode envolver estratégias físicas ou sociais que não se limitam aos indivíduos. Essas intervenções consideram grupos sociais, associações comunitárias e representações coletivas que envolvem diferentes processos de tomada de decisão. Como consequência, eles constituem um público fundamentalmente diferente para a prevenção da criminalidade (quer como infratores potenciais ou vítimas) que exige estratégias diferentes. Além disso, existem intervenções de prevenção do crime que ignoram os próprios seres humanos e se preocupam apenas com os lugares, com a modificação, planejamento ou design do ambiente construído e que têm implicações para a área ou para a comunidade.

A outra classificação apresentada por Crawford (1998), e que melhor distingue os tipos de prevenção à criminalidade, diferencia a natureza dos processos de intervenção entre prevenção social e situacional.

A prevenção social do crime o considera como o resultado de um complexo processo social, econômico, cultural, de condições e privações de vida que está por trás das causas do comportamento do ofensor. Já a prevenção situacional considera o crime uma questão de oportunidade e, portanto, pode ser prevenido por meio de intervenções físicas e estruturais no ambiente.

O autor apresenta duas subcategorias de prevenção social à criminalidade: a desenvolvimentista e a comunitária. A primeira subcategoria se relaciona às intervenções voltadas para afetar possíveis fatores de risco que favorecem o desenvolvimento do potencial criminoso nos indivíduos. A segunda subcategoria se relaciona às alterações nas condições sociais que podem influenciar o surgimento de infratores na comunidade, bem como a capacidade desta comunidade de prevenir o crime.

Para Welsh e Farrington (2011), existem muitas maneiras possíveis de classificar os programas de prevenção da criminalidade, os mesmos distinguem quatro estratégias. A *Prevenção Desenvolvimentista* refere-se a intervenções destinadas a prevenir o

desenvolvimento potencial criminoso em indivíduos, especialmente aquelas que visam fatores de risco relacionados a desenvolvimento humano. A *Prevenção Comunitária* refere-se a intervenções destinadas a mudar as condições sociais e das instituições que influenciam no surgimento de infratores nas comunidades. A *Prevenção Situacional* refere-se a intervenções destinadas a prevenir a ocorrência de crimes, reduzindo as oportunidades e aumentando a dificuldade de ofender. A *Prevenção da Justiça Penal* se refere a estratégias tradicionais de incapacitação e reabilitação operadas pelas autoridades policiais e agências do sistema de justiça criminal.

Nesse sentido, as estratégias de prevenção social visam reduzir a propensão ao crime, mais do que na ocorrência do crime e incorpora pressupostos que indicam a predisposição do indivíduo para cometer delitos. A prevenção social preocupa-se em evitar que a criminalidade ou as propensões criminais se desenvolvam dentro de uma pessoa ou grupo, em vez de evitar as oportunidades para o crime em si.

Existe uma variedade considerável de teorias baseadas em ideias sociológicas, psicológicas e mesmo fisiológicas para explicar a ausência ou presença de fatores determinantes para os indivíduos cumprirem a lei. Adam Crawford cita duas abordagens nesse sentido: a "teoria do controle social" e a teoria da "participação em conformidade".

A teoria do controle social de Hirschi (1969) apud Crawford (1998) visa explicar por que as pessoas mais se conformam com a lei ao invés de cometerem crimes. Segundo Hirschi (1969), o controle social exercido pela sociedade sobre as pessoas as desencoraja de cometerem crimes. O mesmo cita quatro variáveis desse controle social: apego, compromisso, envolvimento e crenças. E o mesmo destaca as duas principais instituições sociais às quais os indivíduos criam laços: a escola e a família.

Crawford (1998) também cita Gottfredson e Hirschi (1990), que argumentaram a existência de autocontrole individual internalizado desde cedo nas pessoas. A ausência de autocontrole seria um indicativo de propensão das pessoas em cometer crimes. As pessoas que apresentam autocontrole baixo e comportamento antisocial indicam que sua socialização foi defeituosa e se enquadram no grupo de risco de possíveis ofensores. Novamente a família e a escola são apontadas como as principais instituições socializadoras. Investir nessas instituições e reforçá-las seriam medidas de prevenção social à criminalidade.

Adam Crawford (1998) apresenta críticas a essa teoria do controle social e argumenta que a mesma só nos permite culpar as instituições de socialização imediata - a escola e a família, sem examinar criticamente o quadro social e cultural mais amplo em que as relações estão estabelecidas. O mesmo apresenta, também, a perspectiva de Merton (1938) como uma premissa teórica alternativa à do controle, denominada "teoria da tensão". Merton (1938) enfatiza a estrutura de oportunidade econômica em que os indivíduos se acham, tentando viver as expectativas, valores e crenças com que a socialização inicial lhes proporcionou. A teoria da tensão que Merton (1938) apresenta surge como resultado de um descompasso entre as aspirações culturalmente definidas que são oferecidas a todos e as limitadas oportunidades legítimas para cumpri-las. A criminalidade decorreria da alienação e da falta de oportunidades para determinadas pessoas.

Crawford (1998) cita mais uma teoria e essa é desenvolvida pelos autores Cloward e Ohlin (1960), ampliando as ideias de Merton. Para esses autores, a delinquência é o produto das oportunidades ilegítimas disponíveis, e estas estão inerentemente relacionadas com a posição social e de classe de um indivíduo. Essa teoria se desdobra em duas implicações para a prevenção à criminalidade. A primeira se relaciona à estrutura de oportunidades legítimas e ilegítimas disponíveis para o público jovem. E a segunda se relaciona à abordagem à delinquência em nível de grupo ou comunidade, em termos de entendimento das oportunidades locais disponíveis e indisponíveis.

Crawford (1998) cita que as ideias de Cloward e Ohlin (1960) influenciaram o Programa Mobilização para Juventude (MFY) em Nova York, em 1962, conforme citado abaixo:

As ideias de Cloward e Ohlin influenciaram fortemente o programa Mobilização para a Juventude (MFY), iniciado em uma grande área do Lower East Side da cidade de Nova York em 1962. A MFY, como projeto clássico de participação no "projeto de conformidade", visava proporcionar e criar oportunidades e treinamento de trabalho. Recebeu um financiamento considerável e foi espalhado para outras cidades dos Estados Unidos. Apesar disso, o MFY produziu um sucesso pouco mensurável e, juntamente com estratégias similares de bem-estar, tornou-se associado à crise etiológica da década de 1960 - nos EUA e no Reino Unido - em que a criminalidade aumentou, apesar da melhoria no emprego, habitação e condições educacionais (CRAWFORD, 1998, p. 107) - tradução própria.

Todas essas teorias apresentadas por Crawford apontam a prevenção social à criminalidade inclinada a desenvolver estratégias de intervenção junto a grupos e pessoas marginalizadas, em especial o público jovem.

Segundo o autor, pessoas jovens foram alvos de inúmeras ações de prevenção à criminalidade por duas razões em específico. A primeira, porque muitos dos crimes são cometidos por jovens, em especial jovens menores de 21 anos. A segunda razão, porque a criminologia dominante aponta que a juventude é um período de transição e que, nessa fase, muitos jovens cometem crimes e atos desviantes, porém poucos seguem uma carreira criminal. Portanto, é importante responder ao crime juvenil de maneira que não se rotulem ou estigmatizem jovens infratores de forma a favorecer que os mesmos perpetuem seus comportamentos criminosos, mas sim intervindo de forma que os permitam crescer fora do crime.

Crawford (1998) também destaca que as intervenções de prevenção social voltadas para aumentar oportunidades de crianças e jovens têm um efeito em longo prazo, no sentido de evitar que se tornem adultos criminosos. E, portanto, a prevenção desenvolvimentista, diferente da prevenção situacional, tem um efeito em longo prazo.

Essas intervenções desenvolvimentistas, segundo Crawford (1998), são possíveis a partir da identificação e análise de fatores de risco para a criminalidade. Esses fatores de risco são apresentados pelo autor na seguinte classificação: 1. Personalidade individual e fatores comportamentais, tais como hiperatividade, comportamento na infância, impulsividade e inquietação; 2. Influências familiares, como classe social, tamanho da família, abusos físicos, conflitos familiares e separação; 3. Condições de vida, como residência vulnerável e condições de vida instáveis; 4. Influências escolares, educação ruim, evasão e exclusão escolar; 5. Pressão do grupo, amigos envolvidos com a criminalidade; 6. Oportunidades de emprego, relacionado à falta de treinamento e vagas.

O autor destaca que reduzir fatores de risco inclui identificar os diferentes estágios de desenvolvimento do problema para possibilitar cada intervenção. Portanto, se o indivíduo é criança, adolescente, jovem, bem como se a intervenção é voltada para o ambiente escolar, para família, para um grupo ou comunidade. Nesse sentido, pesquisas demonstraram que múltiplos fatores de risco interagem cumulativamente e, dessa forma, as intervenções e estratégias de prevenção à criminalidade também devem visar afetar múltiplos fatores de risco e a interação entre eles.

Intervenções diversas são citadas por Adam Crawford (1998), como fortalecimento familiar, supervisão da paternidade, melhoria das escolas, redução da ausência escolar, redução da expulsão das escolas e maior vínculo pais-escola.

A prevenção social à criminalidade também pode ser feita por meio de ações de prevenção comunitária que unem estratégias desenvolvimentistas e situacionais. Segundo Welsh e Farrington (2011), a prevenção da criminalidade na comunidade envolve ações destinadas a mudar as condições sociais e as instituições que influenciam o crime em comunidades residenciais. Os autores destacam a força da comunidade para enfrentar os problemas sociais, às vezes intratáveis, que levam ao crime e à violência.

Segundo Adam Crawford, pesquisas criminológicas mostraram que a taxa de criminalidade dentro de uma determinada área - ou comunidade - pode ser o resultado de algo mais do que apenas a soma total de propensões criminais individuais. Isso sugere que há algo sobre uma comunidade que, em si, molda e influencia as taxas de criminalidade.

O autor compilou diversas abordagens sobre prevenção comunitária em seis principais estratégias. A primeira foi chamada de "Mobilização de indivíduos e recursos". É abordada pelo autor como a estratégia agregadora de indivíduos em grupos e famílias, o que ocasionaria mudanças comportamentais individuais. Hope e Shaw (1988), citados por CRAWFORD (1998), defendem que a concepção de comunidade na implementação da prevenção comunitária facilita o diagnóstico de riscos coletivos direcionando as intervenções e encoraja o envolvimento comunitário.

A segunda estratégia de prevenção comunitária foi denominada pelo autor como "organização comunitária". Partindo da concepção de controle social como a capacidade da comunidade compartilhar valores comuns, a desorganização social seria uma fraqueza estrutural e cultural da comunidade que causaria delinquência. Para os autores Shaw e McKay (1942), também citados por CRAWFORD (1998), a solução para a desorganização comunitária passa pelo resgate do "senso de comunidade". Fortalecer as instituições comunitárias para que as mesmas sejam capazes de buscar e mobilizar seus próprios recursos e o controle social da comunidade consiste em estratégia de organização comunitária.

A "defesa comunitária" é a terceira estratégia de prevenção comunitária apresentada por Crawford e se baseia na teoria das janelas quebradas. Essa teoria desenvolvida por Wilson e Kelling (1982) se tornou uma das teorias mais citadas e

influentes no debate sobre comunidade, controle social informal e prevenção ao crime. Os mesmos argumentam que pequenas incivildades, como vandalismo, pichação, comportamento desordeiro e alcoolismo, caso não controladas, podem ocasionar uma série de respostas sociais que transformam "boas vizinhanças" em guetos de crime. Essas respostas sociais reduzem o controle social informal e resultam na ocorrência de mais crimes sérios, aumentando o medo, fazendo com que as pessoas evitem umas as outras, acarretando a evasão da comunidade.

A resposta a esse contexto, segundo Wilson e Kelling (1982), é reverter o "ciclo do declínio" e, segundo os mesmos, é necessário focar no policiamento que mantenha a ordem e combata as incivildades e sinais do crime. Porém, para Crawford (1998), comunidades fortes são aquelas que podem falar em vozes morais por si mesmas. O controle social aqui consiste em recompensas e sanções para incentivar a conformidade com os valores e padrões de comportamento dominantes na comunidade. Assim, comunidades fortes permitem o policiamento pelas comunidades, e não o policiamento das comunidades. Portanto, as comunidades mais viáveis são as que menos têm necessidade de policiamento.

Outra estratégia apresentada por Crawford foi chamada de "envolvimento dos residentes", que conecta aspectos da organização social com aspectos da teoria das janelas quebradas, e também se preocupa com a interface entre formais e informais sistemas de controle. Segundo essa concepção, as situações adversas devem ser respondidas oferecendo aos residentes da comunidade a oportunidade de "participação em conformidade", que é a possibilidade dos mesmos se envolverem nas decisões e investirem no "capital humano" local. Nessa teoria, o senso de comunidade pode ser construído pelo empoderamento e domínio sobre a própria comunidade.

Crawford também apresenta que o envolvimento dos residentes se conecta com a "prevenção orientada para problemas", o que pressupõe o acesso a uma boa qualidade das informações sobre a natureza dos problemas e as necessidades da comunidade. O autor também destaca a importância de uma conexão efetiva entre as instituições de controle informal e as instituições de controle formal, especialmente a polícia.

A estratégia denominada "instituições intermediárias" também é tratada por Crawford como um regulador de comportamento. Essas instituições estariam entre as instituições formais, como a polícia, e as instituições informais da sociedade civil, como associações comunitárias, e deveriam se preocupar com o controle do crime e do

comportamento desviante, sendo capazes de resolver questões sem invocar as instituições formais.

São exemplos de instituições intermediárias os grupos privados de policiamento, como guardas de vigilância e as instituições de mediação comunitária. Pela perspectiva neoliberal, as instituições intermediárias conectam-se com a redução do Estado, com a autonomia maior de empresas e indivíduos, com as iniciativas voluntárias e com o avanço do contrato estatal.

A última estratégia de prevenção comunitária consolidada por Crawford foi denominada "política econômica da comunidade". A discussão aqui apresentada por Crawford explicita que existem carreiras no crime dentro das comunidades. As relações estabelecidas dentro das comunidades se organizam a partir de estruturas sociais mais amplas, especialmente o mercado urbano. Nesse sentido, Crawford apresenta:

A noção de crime na comunidade identifica a importância de uma compreensão das relações sociais dentro de uma área... Conseqüentemente, a prevenção efetiva da criminalidade baseada na comunidade precisa compreender os processos interativos acima mencionados em uma área específica. Isso fez com que os autores considerassem a economia política da prevenção comunitária, que se concentra tanto nas relações de poder interno como externo e na forma como o último funciona ou entra em conflito com o primeiro. (Crawford, 1998, p. 139) – tradução própria

Hope (1995), citado por Crawford (CRAWFORD, 1998, p. 139), apresenta a distinção entre as dimensões de poder horizontal e vertical. A relação horizontal diz respeito às relações estabelecidas entre os indivíduos e os grupos que compartilham a mesma área de residência. Essas relações são complexas e expressam muitas vezes carinho, lealdade, reciprocidade ou domínio. As relações verticais, por sua vez, seriam aquelas que conectam as instituições locais às fontes de poder e recurso da sociedade civil ao qual a comunidade pertence. As duas dimensões mutuamente devem ser suporte para a prevenção ao crime ser efetiva.

Crawford apresenta algumas críticas relacionadas às estratégias de prevenção comunitária. O autor expõe que, apesar da energia e do esforço na prevenção da criminalidade comunitária, houve pouca sustentação na participação e envolvimento da comunidade em iniciativas de prevenção de crime. Essa circunstância também decorre de muitos dos pressupostos contraditórios e mal considerados sobre os quais as políticas de prevenção da criminalidade comunitária são construídas.

O autor reforça que a prevenção à criminalidade não deve ser uma ação isolada de uma organização ou mesmo de um ente governamental. Crawford critica que muitas das estratégias de prevenção social à criminalidade seriam mal definidas, gerando um receio de que os problemas sociais sejam abordados como elementos de prevenção à criminalidade, e que essa associação possa representar a "criminalização das políticas sociais". Políticas e estratégias sociais podem ter efeito na melhoria da qualidade de vida das pessoas, mas podem não ser estratégias efetivas na prevenção ao crime por não enfrentarem os fatores de risco que favorecem a violência.

Portanto, o mesmo defende a clareza nas intervenções e políticas de prevenção, bem como a relação causal entre as intervenções e os resultados esperados.

### **1.3 Prevenção social à criminalidade e comunidade**

Na maioria das vezes, segundo Welsh e Farrington (2011), os esforços baseados na comunidade para prevenir o crime são pensados para ser uma combinação de prevenção desenvolvimentista e situacional. Ao contrário dessas duas estratégias de prevenção do crime, há pouca concordância na literatura acadêmica sobre a definição de prevenção comunitária e os tipos de programas que se enquadram nela. Isso decorre de suas concepções iniciais, com uma visão centrada nas condições sociais do crime e na capacidade das comunidades independentemente dos tipos de mecanismos envolvidos.

A definição de Tim Hope (1995), citado por Welsh e Farrington, sobre a prevenção da criminalidade comunitária envolve ações destinadas a mudar as condições sociais e as instituições que influenciam o crime em comunidades residenciais. Essa definição distingue a prevenção comunitária da prevenção desenvolvimentista e situacional, e também destaca a força da comunidade para abordar os problemas sociais, às vezes intratáveis, que levam ao crime e à violência.

Numerosas teorias avançaram ao longo dos anos para explicar as influências do nível comunitário sobre crime e ofensas e que servem de base aos programas comunitários de prevenção do crime. Segundo Welsh e Farrington, até recentemente, pouco se sabia sobre a eficácia dos programas comunitários de prevenção do crime, o que não significa que nada funciona e que a prevenção da criminalidade comunitária deveria ser abandonada.

Adam Crawford (1999), no livro "Governança Local do Crime", argumenta que na abordagem de prevenção à criminalidade são diversas as naturezas, significados e estratégias no entendimento do termo "comunidade".

Uma primeira abordagem apontada pelo autor compreende "comunidade" como um conjunto de atitudes compartilhadas. Nesse sentido, o mesmo faz referência à importância de um "senso de comunidade", em que a mesma é mais que uma localização geográfica.

A comunidade existe onde os membros de um agrupamento social se sentem unidos por interesses compartilhados, por uma identidade e pelo modo como seus membros pensam e se imaginam. Nesse sentido, fronteiras da comunidade se constituem em torno do que seus membros compartilham e o que os diferenciam de outros que não são membros.

Crawford então explica que políticas de prevenção ao crime buscam criar e promover "comunidades espaciais", pelo qual um senso comum de pertencimento a um bairro geográfico constitui um critério determinante na construção da identidade e da formação de fronteiras. Nesse sentido, o autor afirma:

Consequentemente, uma sensação de orgulho ou lealdade, responsabilidade mútua e indivíduos que demonstram que eles se preocupam com o lugar em que vivem, são todos os pré-requisitos para um senso de comunidade e a regeneração moral local que sustenta. Aqui vemos a ativação de compromissos, energias e escolhas individuais, através da moralidade pessoal dentro de um ambiente comunitário. A comunidade constitui uma imagem coletiva aceitável para energizar e catalisar indivíduos. A identidade social, como um estado de espírito, enquanto um importante aspecto empírico da comunidade, falha suficientemente para explicar a natureza da capacidade de uma comunidade de controle social informal ou sua capacidade de abordar e organizar em torno de questões de crime e sua prevenção. (CRAWFORD, 1999, p. 154 e 155) - tradução própria

Outra natureza da "comunidade" trazida pelo autor afirma que o espaço passou a ser reconhecido como uma variável crítica na compreensão e mapeamento da incidência do crime, juntamente com sua prevenção. Os geógrafos urbanos têm sido fundamentais para afirmar a importância do lugar na teoria criminológica, tanto em termos de distribuição espacial das infrações como de infratores, bem como suas explicações. Dessa forma, a discussão criminológica contemporânea aborda os "padrões de locais de ocorrências de crime", a "distribuição da área do crime", os chamados "hot spots" do crime.

Segundo o autor, as teorias da prevenção da criminalidade situacional, em geral, passaram a considerar e focar na importância do espaço nas abordagens preventivas em detrimento, muitas vezes, da análise de fatores sociais, tornando o crime e a prevenção excessivamente espaciais.

Nessa abordagem da comunidade como um lugar, a mesma é definida em termos geográficos e, portanto, os atributos espaciais são as principais características definidoras dos limites e do ponto de entrada para a maioria das intervenções. No nível de prática, para o autor, isso produz uma série de tensões, já que esses limites são muitas vezes arbitrários, impostos pelas restrições de financiamento ou de preferência política, significando pouco em termos humanos.

Outra consequência dessa abordagem da comunidade como um lugar pode ser a rotulação de um bairro como uma área de "alto crime". A conexão entre crime e comunidades "espaciais" é intrinsecamente problemática por trazer a capacidade iminente de estigmatizar áreas inteiras. O próprio reconhecimento de que o crime é um problema em uma determinada área pode ser suficiente para iniciar uma série de processos auto-realizáveis que agravem o contexto, uma vez que a área ganha reputação pelo crime.

A próxima natureza da comunidade abordada por Adam Crawford localiza a "comunidade" como uma defesa contra "forasteiros". O pensamento dominante e a prática da prevenção da criminalidade comunitária percebem comunidades fortes como um meio de defender seus membros internos contra ameaças externas. A comunidade nesse sentido é definida negativamente por meio da referência aos outros. Os membros da comunidade se reconhecem como um coletivo, como "nós" em contradição a "eles", conseqüentemente, os "membros internos" só existem porque existem pessoas de fora e, portanto, "comunidade" se baseia menos no que as pessoas compartilham em comum e mais na sua diferença em relação a "outros".

Essa ameaça externa, seja imaginada ou real, constitui um valor compartilhado que pode servir para reforçar a "solidariedade da comunidade". No contexto da criminalidade, essa noção de comunidade como defesa contra "forasteiros" surge e reforça um desdobramento fundamental da relação entre infratores e comunidades. O infrator é visto principalmente como um estranho contra o qual a comunidade precisa se defender.

Este modelo da conexão entre "comunidade" e crime é explícito na ideia de vigilância da vizinhança, em que os membros das comunidades devem cuidar, vigiar e se proteger de estranhos. Para ilustrar tal natureza da "comunidade", podemos citar as iniciativas de policiamento comunitário criadas pela PMMG, como CONSEPS e Rede de Vizinhos Protegidos, que propõem ações e estratégias para tornar as vizinhanças e comunidades em espaços mais seguros, mais protegidos de "estranhos", "ofensores". Nesse sentido, explica Godinho (2012):

As estratégias de neighbourhood watch, ou "rede de vizinhos protegidos", como são comumente designadas no Brasil, são um claro exemplo disso. Com elas, difundem-se não somente ações que potencializariam a democratização da cidade e dos espaços públicos, mas ao mesmo tempo, e contraditoriamente, uma visão intolerante e punitiva, baseada em uma pretensa identidade da "comunidade" (a "vizinhança"), que se define em oposição a um "estranho" – traduzido quase sempre como "potencial ofensor", correndo o risco, também, de revelar uma forma arraigada de "autoritarismo social" (GODINHO, 2012, p.3).

A próxima abordagem sobre "comunidade" apresentada por Adam Crawford é relacionada à noção de uma entidade homogênea. As comunidades são percebidas como sinônimas de pessoas afins ou de bairros com interesses universais. Isso se conecta e serve para reafirmar a ideologia da unidade. Tal como acontece com as comunidades organizacionais envolvidas em redes de parcerias, essa suposição de "comunidade homogênea" tende a silenciar conflitos intracomunitários reais. Isso ocorre excluindo vozes "não consensuais" e trabalhando a partir da premissa de que existe uma homogeneidade de interesses.

Essa concepção de comunidade homogênea apresenta problemas para o policiamento e a prevenção da criminalidade, uma vez que a atuação dos mesmos deve ser fundamentada em conflitos sociais, que envolvem o policiamento e as intervenções em certos indivíduos e grupos de pessoas. Onde os conflitos intracomunitários não são abordados, os interesses mais poderosos são capazes de dominar outros interesses menos poderosos.

Da mesma forma, para Adam Crawford, a falta de acordo sobre as prioridades que devem ser dadas aos crimes e incivilidades em algumas comunidades serve apenas para reforçar a noção de que os crimes e as incivilidades não têm "realidade ontológica", ou seja, há pouco consenso sobre o que de fato são as ocorrências consideradas incivilidades e crimes.

Ao considerar a composição interna das comunidades existentes, portanto, torna-se claro que elas não são homogêneas, mas heterogêneas. E as comunidades nem sempre são as utopias do igualitarismo que alguns desejam, mas formações sociais hierárquicas, estruturadas em linhas de relações diferenciais de poder, principalmente como as feministas argumentaram em linhas de gênero, mas também em linhas de etnia, idade, classe e outros atributos e identidades pessoais.

Mais uma natureza apresentada por Adam Crawford delimita a comunidade como espaço público e o perigo do “silêncio” particular. Supõe-se, nessa concepção, que o perigo habita espaços públicos, e não domínios privados. Contrariamente a evidências empíricas que sugerem ocorrer atos e infrações violentas no âmbito familiar, os infratores são conceitualizados como estranhos que habitam espaços públicos. A casa, ao contrário, é vista como um lugar de segurança, um refúgio contra a violência e a imprevisibilidade de estranhos na comunidade que se enquadra como um lugar “perigoso”.

Nesse sentido, Crawford critica que nessa visão de comunidade existe uma conexão perdida entre o crime público e o perigo particular. Consequentemente, as arenas privadas e as relações de poder “privadas” que residem nele, muitas vezes, são ignoradas nas agendas de segurança da comunidade.

Mais uma concepção apresentada é de comunidade como “priorização da ordem moral”. Crawford afirma que, no contexto da justiça criminal, a comunidade é muitas vezes um motivo para a priorização da manutenção da ordem sobre o objetivo da aplicação da lei. Isso é explícito nos argumentos subjacentes à tese de “janelas quebradas”, desenvolvida por Wilson e Kelling (1982), e citado por Adam Crawford, juntamente com as estratégias de “tolerância zero” a que deu origem, e implícito nas filosofias e práticas de policiamento comunitário. Este último pressupõe que a ordem deve ser alcançada para obter o consentimento e a cooperação da comunidade.

Wilson e Kelling (1982), portanto, defendem atividades agressivas de manutenção da ordem pela polícia contra aqueles que se envolvem em condutas desordenadas. Kelling admite que essa forma de manutenção de ordem seja controversa, porque não há definições claras sobre o que constitui desordem e porque a justificativa legal para intervenção policial não é clara. Muitos comportamentos que podem criar desordem não são ilegais, no entanto os argumentos morais - as expectativas da comunidade sobre a ordem são mais fundamentais que os direitos individuais de se

comportar de forma desordenada, juntamente com os argumentos de que o controle do crime e a manutenção da ordem reduza o medo do crime.

A ausência de consenso sobre o que constitui desordem, por sua vez, levanta a questão crucial: qual a prioridade da definição de "ordem"? É a ordem em que os jovens estão envolvidos quando "não fazem nada" ao redor dos cantos das ruas, como eles podem perceber, ou representam uma infração na ordem dos outros?

Aqui há um deslizamento injustificado entre topografia e ordem moral. A comunidade como priorização da ordem implica que os valores "comunais" dominantes devem ser concedidos preferencialmente em relação aos estilos de vida individuais ou identidades minoritárias. Nesse sentido, Crawford problematiza:

Isso tem implicações problemáticas para as liberdades civis, uma vez que a manutenção da ordem pode exigir que a polícia ou outra autoridade use medidas extra-legais. Isso faz eco aos apelos comunitários para um maior empenho em responsabilidades e não em direitos. Assim, para alguns, as comunidades são mais bem atendidas, reduzindo os direitos de suspeitos ou arguidos e aumentando as responsabilidades de populações "em risco" ou "perigosas". A comunidade neste contexto pode atuar como um tipo de consequencialismo que prioriza uma orientação de extremidade além de qualquer preocupação com o devido processo. A ordem é a prioridade dominante... O perigo é que, nesse tipo de utilitarismo, a "comunidade" se torna uma justificativa para a punição e o policiamento arbitrário. (CRAWFORD, 1998, p. 165) – tradução própria

A última natureza apresentada por Adam Crawford classifica a "comunidade como um recurso". A comunidade possui recursos inexplorados que podem ser extraídos e utilizados. A "ação coletiva voluntária", por exemplo, é citada pelo autor como o "diamante bruto" sub-explorado da sociedade civil, que pode ser polido e transformado em provisão de bens e serviços locais essenciais.

Segundo o autor, para os neoliberais, a "ação coletiva voluntária" é vista como "enterrada no fundo dos escombros" em decorrência de uma cultura de dependência do estado de Welfare, mas de toda forma constitui uma fonte de recursos importante frente ao contexto de recursos públicos indisponíveis.

As responsabilidades e obrigações que permeiam as características da adesão da comunidade são os custos humanos e materiais da prevenção da criminalidade. No entanto, a concepção de "envolvimento da comunidade" implícita em ações e projetos de prevenção ao crime é passiva, o que molda a comunidade no papel de destinatário de um conjunto de mecanismos. Crawford afirma que, se a prevenção da criminalidade comunitária for sobre o processo de desenvolvimento de instituições e estruturas de

capacitação e empoderamento local, então ela precisará ir além da avaliação e financiamento de curto prazo e envolver os residentes em efeitos de monitoramento em uma ação mais contínua.

Essa noção de comunidade como recurso reafirma uma filosofia de autofinanciamento. As comunidades estão sendo convidadas a se ajudar na prevenção do crime, embora a natureza das comunidades e os recursos à sua disposição raramente sejam articulados. Esta abordagem promove um sentido fundamental para as ações privadas. Os recursos voluntários para a prevenção exitosa da criminalidade pré-existem dentro da comunidade e só precisam ser aproveitados. Nesse sentido, Adam Crawford cita o autor Rosebaum (1987):

Rosenbaum (1987) conclui sua revisão da literatura norte-americana sobre a prevenção da criminalidade comunitária afirmando que os políticos devem ser desiludidos com a noção de que a autoajuda e o voluntariado da comunidade são gratuitos. Implícito nisso há uma falha em reconhecer que algumas comunidades são mais capazes de explorar recursos e controle informal da comunidade do que outras. Mais importante ainda, as comunidades com os problemas de criminalidade mais graves assim são, não apenas por ter menos recursos à sua disposição, mas também por não possuir as estruturas sociais mais elementares sobre as quais a prevenção da criminalidade comunitária pode ser construída. Uma e outra vez, a pesquisa expôs o dilema de que as respostas das comunidades ao crime são mais fáceis de gerar exatamente nas áreas em que elas são menos necessárias e mais difíceis de estabelecer naquelas onde elas são mais necessárias. (CRAWFORD, 1998, p. 168) – tradução própria

Recorrer à "comunidade" tem que ser visto, em termos econômicos, como uma alternativa potencialmente menos onerosa para as instituições estatais existentes, que devem pressupor que as comunidades têm uma capacidade inerente para mobilizar seus próprios recursos materiais e humanos de controle social e para manter projetos funcionando.

Segundo Adam Crawford (1999), os processos sociais de inclusão na perspectiva comunitária também implicam a exclusão de certos interesses. Organização é um pré-requisito para que qualquer interesse seja representado. A capacidade de certos grupos de interesse para organizar e definir questões de crime é de suma importância na obtenção de uma voz. No entanto, como consequência, a exclusão de interesses desorganizados afeta diferencialmente aqueles que já são politicamente marginalizados e socialmente desfavorecidos como desempregados, sem-teto, negros, jovens e mulheres que sofrem violência familiar.

Essa situação incorre em implicações para grupos de interesse que não podem se organizar de forma fácil ou efetiva em torno de questões de crime e, conseqüentemente, raramente são incorporados a iniciativas de prevenção de crime. A exclusão não é tanto um subproduto da prática de iniciativas de prevenção de crime baseadas na comunidade, mas um elemento essencial de seu funcionamento. O desafio para as ações de prevenção comunitária deve ser a forma de limitar a exclusão por meio da integração de estratégias que buscam assegurar a representatividade.

A representação legítima apresenta desafios importantes para as agências locais em termos do modo como eles constroem e incorporam processos democráticos na representação da comunidade.

## **2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

A promulgação da Constituição da República de 1988 estabeleceu um marco na sociedade brasileira ao prever a participação social como um objetivo a ser visado nas diversas instâncias sociais. Muitas iniciativas, desde então, vêm buscando participação da gestão e construção de políticas públicas por parte dos atores da sociedade civil, contribuindo e consolidando a democracia.

Historicamente, a discussão sobre a segurança pública se manteve distante da sociedade. Porém, com a redemocratização pós-constituição, iniciativas participativas no âmbito da segurança pública se ampliaram para favorecer o controle, a avaliação, a construção e divulgação das práticas de segurança e justiça criminal.

Na discussão da segurança cidadã, a participação dos cidadãos é pressuposto na construção e direcionamento da segurança pública, dando conhecimento acerca das demandas sociais, e fomentando o acesso aos equipamentos de segurança pública. A concretização dessa participação se torna possível por meio da inserção de atores afetos à política nos debates, no estabelecimento de diretrizes de atuação e no planejamento da política.

Segundo Avritzer (2008), três importantes dimensões dos desenhos participativos devem ser analisadas no desenho institucional: como a participação se organiza, como o Estado se relaciona com ela e se a legislação exige do governo, ou não, a implementação da participação. Sendo assim, parte-se da premissa de que um bom desenho influencia o sucesso das experiências participativas no que se refere à qualidade dos processos de participação e deliberação e a sua efetividade.

A Política de Prevenção Social à Criminalidade estabelece como norteadores de suas ações os conceitos de segurança pública cidadã, mobilização social e participação comunitária. A segurança pública cidadã apresenta um eixo norteador de intervenções comunitárias que tem na participação social um fator fundamental para as discussões das principais questões e fatores de risco que afetam a violência e a criminalidade.

## 2.1 Democracia e participação – considerações históricas

Segundo Boa Ventura Santos e Leonardo Avritzer, o século XX foi efetivamente o século da disputa em torno da questão democrática. Esse debate se iniciou no século XIX, pois, até então, a democracia tinha sido considerada perigosa e, portanto, indesejada. O receio relacionado à democracia girava em torno de atribuir o poder de governar à grande população, ou seja, à massa ignorante e politicamente inferior.

A discussão da democracia se dividiu em dois debates. Na primeira metade do século XX, o debate central se dava em torno da desejabilidade da democracia. Ao final das duas guerras mundiais, a posição predominante implicou uma restrição das formas de participação e soberania ampliada em favor de um consenso em torno do procedimento eleitoral para formação de Governos.

A segunda discussão que permeou democracia no pós-guerra trata-se do debate sobre as condições estruturais da democracia, um debate sobre a compatibilidade entre democracia e o capitalismo. Essa discussão era uma tensão que, resolvida a favor da democracia, colocava limites da propriedade e implicaria ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos.

Para Habermas (1995), a democracia passou do procedimentalismo para ser pensada como prática social. Nesse sentido, a esfera pública é um espaço no qual o indivíduo – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais - pode problematizar em público uma condição de desigualdade da esfera privada.

Ainda um segundo elemento importante nessa discussão da democracia é o papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural.

Os movimentos sociais se empenhavam pela ampliação e transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção da política de atores sociais excluídos historicamente. Essa resignificação das práticas democráticas teve impacto particularmente na discussão democrática na América Latina, onde foi associada ao problema da transformação da gramática social.

Segundo Santos e Avritzer (2005), toda essa discussão recolocou na agenda da democracia na América Latina três questões.

A primeira recoloca no debate democrático a questão da relação entre procedimento e participação social. A grande participação dos movimentos sociais nos processos de democratização ocasionou a necessidade de implementação de uma

gramática social capaz de alterar as relações de gênero, de raça, de etnia, e o privatismo na apropriação dos recursos públicos e uma nova formação de relação entre Estado e sociedade.

A segunda questão se relaciona ao aumento da participação social, que também ocasionou uma redefinição sobre a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local, evidenciando a questão da escala no interior do debate democrático. Muitas experiências participativas na América Latina têm seu êxito relacionado à capacidade dos atores sociais transferirem práticas e informações de nível local para o âmbito administrativo.

A terceira e última questão diz respeito ao problema da relação entre a representação e a diversidade cultural e social. O aumento no número de atores envolvidos na política, a diversidade étnica e cultural dos atores sociais e os interesses envolvidos em arranjos políticos não significam a garantia da representatividade dos interesses de todos. Os grupos mais vulneráveis, as etnias minoritárias e os menos favorecidos não conseguem que seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos.

## **2.2. Elementos de participação em Segurança Pública**

Muitos estudos e pesquisas de prevenção ao crime demonstram uma dificuldade em identificar participação comunitária sustentável. Segundo Crawford (1998), mesmo em locais onde os níveis iniciais de conscientização e participação eram elevados, o crime é uma questão difícil em torno da qual organizar. Em parte, isso decorre da tendência do crime para dividir as pessoas, em termos de seus valores quanto ao que é considerado correto e errado, em termos de tolerância a certas formas de comportamento e em termos de categorização de pessoas como infratores ou vítimas.

A dinâmica de incorporação e exclusão é particularmente poderosa em relação à participação e envolvimento da comunidade.

A noção de comunidade é muitas vezes associada à ideia de valores homogêneos compartilhados, segunda a qual os infratores são vistos principalmente como pessoas externas contra as quais a comunidade precisa se defender. Os limites de inclusão são geralmente construídos em torno de distinções de iniciantes / estranhos que se conectam aos preconceitos locais. A pesquisa também mostrou que a capacidade de certos grupos

de interesse para se organizar e definir questões de crime é de suma importância na obtenção de uma voz.

Os trabalhos comunitários são muitas vezes conscientes de que o crime é uma questão problemática em torno da qual é necessário organizar as pessoas, precisamente porque é difícil produzir resultados demonstráveis e, assim, ganhar a confiança da comunidade. Isso significa que a prevenção da criminalidade na comunidade pode, involuntariamente, ser preterida para priorizar formas de intervenção situacionais, porque as pessoas locais acham mais fácil se identificar e organizar em torno de intervenções identificáveis e tangíveis no mundo físico.

### **2.3. Participação Social em Segurança Pública no Brasil**

Segundo Avritzer e Santos, o Brasil foi atingido por uma onda de democratização nos anos 80 e 90. Durante o processo de democratização, movimentos comunitários se posicionaram no sentido da constituição de um ideal participativo e inclusivo como parte dos projetos de democratização.

Participação pressupõe influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas (Uamapa, 1986; Silva, 2001:122 apud Santos e Avritzer 2005), e, portanto, esses movimentos, em várias regiões do país, também reivindicaram o direito de participar das decisões em nível local, como forma de apresentar propostas e influenciar nas decisões. As experiências de orçamento participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte são exemplos desse movimento.

A segurança pública é um tema que preocupa cada vez mais a sociedade brasileira, uma vez que o paradigma punitivo que orienta historicamente as políticas de segurança no Brasil têm se mostrado ineficazes para a diminuição dos índices de violência e criminalidade vivenciados na atualidade.

Em função da história de regimes de exceção e autoritários, a segurança pública no Brasil apresenta uma característica institucional associada quase que exclusivamente à segurança do Estado, e não a uma proposta de segurança voltada para a garantia universal e indistinta de direitos e cidadania. Assim, a segurança, como todo o seu campo político e institucional de atuação, ostenta uma expressão quase que exclusivamente associada à reatividade e à repressão.

A conformação desse modelo de segurança pública punitivista reside no fato de que as instituições e o aparato estatal disponível (forças policiais, responsabilidades e atribuições de cada ente federado, Sistema de Justiça Criminal, entre outros) passaram por mudanças superficiais e insuficientes diante das demandas e da complexidade das tarefas, desafios e causalidades afetas aos distintos cenários e fatores relacionados às situações de violências e criminalidades.

O paradigma penal clássico, de acordo com o qual a intimidação proveniente da possibilidade de punição seria a essência da ideia de segurança, de modo a associar a ideia de segurança à de repressão, ainda inspira as práticas e os investimentos nesta área. Entre os sintomas dessa concepção pouco democrática e ineficiente de segurança estão os reduzidos canais de diálogo estabelecidos com a sociedade civil e as constantes violações de direitos que acompanham as ações de repressão à criminalidade, ainda que protegidas sob o manto da legalidade.

Entre os diversos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal, a segurança pública é o único que ainda não possui um sistema de participação vinculado ao ciclo de implementação das políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 definiu em seu artigo 144 que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988).

Trata-se de um enunciado pleno de ambiguidades, pois, ao mesmo tempo em que reconhece a segurança como direito e responsabilidade de todos, sugerindo a abertura de espaço para ampliação de atores e maior participação social, mantém a expressão ordem pública como núcleo de proteção e, com ela, a manutenção de um modelo de política de segurança pautado na seletividade e na arbitrariedade do controle penal.

Isto porque, na prática, a defesa da ordem simboliza a defesa do Estado e das instituições, bem como o controle dos espaços públicos, contra a “ameaça” de sujeitos rotulados criminalmente de marginais, criminosos e bandidos, em regra geral homens, negros, jovens e moradores de periferias urbanas. Assim, em nome da soberania e da defesa nacional, a segurança pública atua na busca por inimigos, se voltando contra indivíduos e grupos sociais marginalizados e excluídos do acesso real às promessas e oportunidades do capitalismo contemporâneo, identificados como potenciais ou reais

inimigos da sociedade “ordeira”, que precisam, portanto, ser controlados e/ou neutralizados.

Diante desse modelo autoritário, com ênfase somente no papel repressivo e exclusivo das instituições policiais, a inclusão do tema da segurança pública no debate sobre o processo de democratização do país ainda ocorre de forma incipiente, especialmente, no que tange à ausência de espaços institucionalizados de participação social.

A despeito disso, a Constituição Federal de 1988 criou diversas instâncias de participação institucionalizada, tais como Conselhos de Políticas Públicas e Conferências. Essas instâncias foram exploradas, desenvolvidas e fortalecidas ao longo da década de 1990 em diversas áreas, como educação, saúde, assistência e moradia. Esse desenvolvimento pode ser atrelado à tradição participativa dessas áreas desde antes da constituinte.

Nesse sentido, Rocha (2008) argumenta que, no Brasil,

O marco mais importante da luta pela maior participação popular na esfera pública teve sua origem no bojo da resistência contra a ditadura militar, a partir dos anos 70 e ao longo dos anos 80, quando os novos movimentos populares e segmentos da classe média se organizaram em torno das reivindicações urbanas (ROCHA, 2008, p. 134).

Entretanto, conforme exposto, na área de segurança pública não existe essa tradição histórica de participação social, ao contrário, tem-se uma herança do coronelismo, do patrimonialismo e do militarismo ainda vigentes nos dias atuais, a exemplo da perpetuação do modelo militar nas polícias estaduais ainda resistentes a discussão e abertura de suas corporações para modelos mais democráticos de atuação.

Diferentemente de outras áreas, como saúde, assistência e educação, a segurança pública não tem uma tradição histórica de canais de participação social para construção dessa política. Apesar das previsões de espaços institucionalizados de participação social na construção de políticas públicas trazidos pela Constituição Federal de 1988, em relação à segurança pública pouco se avançou historicamente, inclusive, a partir da década de 1990.

O Conselho Nacional de Segurança Pública foi criado em 1997, mas ficou inativo de 2002 a 2008 e, somente em 2009, teve representantes da sociedade civil empossados como conselheiros.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) foi criada em 1998, quando o Governo Federal dá início a uma organização um pouco mais substantiva em relação à condução das políticas de segurança pública, porém as iniciativas de participação social permaneceram escassas. Como exemplo, a primeira e única Conferência Nacional de Segurança Pública, organizada pela SENASP, somente foi realizada em 2009, o que demonstra, mais uma vez, a incipiência da participação social na esfera federal.

Segundo Fungo (2004), os interessados em aperfeiçoar a esfera pública devem “prestar atenção nos espaços menores de participação social”, ou seja, nos “minipúblicos”, devido a três razões: 1) apesar de serem pequenos, estão entre os esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea; 2) dada a fragmentação da vida cultural e política, reformas efetivas de larga escala na esfera pública podem consistir em grande medida na proliferação de melhores minipúblicos em vez de um melhoramento do único grande público; e 3) mesmo aqueles que analisam concepções amplas de aperfeiçoamento precisarão saber sobre os detalhes do desenho institucional das instâncias menores para a deliberação pública efetiva (FUNG, 2004, p. 174).

O autor destaca, ainda, os benefícios que o monitoramento de um minipúblico pode trazer para seus participantes, tais como o “aprendizado público” e “*accountability*” (FUNG, 2004, p. 183). Em relação ao primeiro benefício, o autor afirma que:

Em minipúblicos que se reúnem frequentemente para observar e considerar as consequências de várias decisões sobre políticas ou estratégias de resolução de problemas, os participantes também adquirem conhecimento experimentalmente embasado – aprendendo na prática – sobre que tipo de decisões provavelmente funcionarão e quais não em vários contextos. (FUNG, 2004, p. 183).

Por sua vez, em relação ao segundo benefício, o autor defende que:

Em cenários nos quais as ações sociais se afastam dos interesses do público, uma função importante de um minipúblico pode ser pressionar os representantes a servirem a fins ou projetos públicos. A transparência tornada possível pelo monitoramento pode aumentar a legitimidade e a boa-fé (FUNG, 2004, p. 183).

Em uma sociedade que se pretende ser democrática, a segurança pública deveria estar associada à garantia de direitos, à liberdade advinda dessa condição e à construção de coesão social. Todavia, a democracia brasileira ainda não foi capaz, até hoje, de garantir a pacificação social com a evocação da garantia de direitos.

### **3. A POLÍTICA DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS – PROGRAMAS FICA VIVO! E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS**

O crescimento dos indicadores de criminalidade nos grandes centros urbanos no Brasil, sobretudo a partir da década de 1980, trouxe a necessidade de repensar a política de segurança pública historicamente desenvolvida pelos governos, destacando a violência urbana como tema prioritário na agenda pública nacional.

Em Minas Gerais, estudos sistêmicos evidenciaram um aumento progressivo da criminalidade violenta a partir da década de 1990, exigindo respostas mais efetivas ao fenômeno. Com este propósito, em 2003, o Governo de Minas Gerais cria a Secretaria de Defesa Social e inicia o delineamento de uma Política Estadual de Segurança Pública que tem por fundamento uma gestão estratégica a partir da integração dos órgãos de defesa social, tendo como integrantes: Defensoria Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Secretaria de Estado de Defesa Social (responsável pela administração penitenciária; medidas socioeducativas; integração do sistema de defesa social; prevenção social à criminalidade; avaliação e qualidade do sistema de defesa social).

A Secretaria de Estado de Defesa Social, criada em 2003, trouxe um novo desenho institucional para o sistema de Defesa Social, com significativas mudanças de concepção e ações. Dentre as mudanças propostas, foi criada a Política de Prevenção à Criminalidade, com o objetivo à época de “trabalhar com a devida importância às propostas de prevenção social à violência urbana e implantar no campo das políticas públicas este novo paradigma, de pensar segurança pública como política social que garanta em primeiro lugar a qualidade de vida de todos” (Lei delegada 56/2002).

Esta Política se originou da compreensão de que é factível o enfrentamento a violências e criminalidades a partir da implementação de um conjunto integrado de estratégias e ações pelo Poder Público, com a participação da sociedade civil, visando à intervenção direta sobre dinâmicas sociais geradoras de conflitos, violências e processos de criminalização. Atualmente, a Política de Prevenção Social à Criminalidade do estado de Minas Gerais tem como objetivo geral “contribuir para prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da sensação de segurança no Estado de Minas Gerais”.

A política de prevenção é necessariamente uma política de segurança pública que, partindo da percepção de fenômenos multicausais (fatores de risco) geradores de conflitos e violências, buscará, a partir de soluções plurais (fatores de proteção), a desconstrução dos processos de criminalização.

Esta perspectiva significará uma nova abordagem da política de segurança pública historicamente desenvolvida no Brasil, uma vez que terá necessariamente que ampliar o seu foco de atuação, obrigando-se a dialogar com outros saberes, questionar o seu objeto, ampliar as possibilidades de respostas ao fenômeno da criminalidade. Por isso, a prevenção é o calcanhar de Aquiles de uma política de segurança pública, porque fomenta “de dentro” políticas que abordam de forma diferenciada a criminalidade.

A Política Estadual de Prevenção à Criminalidade tem o desafio de construir articulação entre instituições e desenvolver programas de prevenção a serem implantados em regiões do Estado de Minas Gerais, onde a qualidade de vida está ameaçada pelos conflitos gerados pela violência urbana de forma a contribuir com a efetiva diminuição dos índices de criminalidade e, conseqüentemente, o aumento da segurança pública e da qualidade de vida da população de Minas Gerais. Essas ações representam uma nova concepção sobre a atuação da política de segurança pública do Estado de Minas Gerais, pautada no conceito de “segurança cidadã”, e consistem em um importante eixo do Plano Estadual de Segurança Pública de Minas Gerais.

A prevenção social à criminalidade deve ser, portanto, uma política de segurança pública que busca construir e articular soluções plurais aos fenômenos que incidem em conflitos, violências e processos de criminalização.

Esses fenômenos ligados ao aumento da criminalidade são também conceituados como fatores de risco que podem aumentar a probabilidade de incidência ou de efeitos negativos de crimes, violências e processos de criminalização.

Historicamente, o modelo hegemônico das políticas de segurança pública desconsidera a existência de fatores de risco e foca suas intervenções na repressão ao indivíduo etiquetado como “criminoso”, “delinquente” e “marginal”. Ignoram-se as condições sociais, econômicas e políticas e responsabiliza-se, exclusivamente, o indivíduo pela existência do fenômeno da criminalidade. A pena privativa de liberdade ganha destaque.

Na formulação das novas propostas de políticas públicas de segurança e nos debates em torno dos fatores determinantes da criminalidade e das estratégias de

prevenção, a comunidade vem ocupando um lugar de destaque. Atualmente, a ideia de que os cidadãos têm um papel importante a desempenhar na manutenção da segurança de suas comunidades é foco central dos modelos de prevenção à criminalidade. Estas propostas defendem que os cidadãos compartilham com outros atores das agências públicas na esfera da defesa social a responsabilidade pela segurança pública, sendo, assim, coprodutores da mesma.

Enquanto o modelo tradicional de segurança pública, como objeto de ações exclusivamente repressivas, se esgota na atuação de agências policiais, as medidas de caráter preventivo devem levar em consideração a atuação de uma multiplicidade de atores, entidades e instituições, em especial aquelas de caráter local. Políticas dessa natureza visam diminuir a ocorrência de crimes e violência, e não exclusivamente apresentar respostas rápidas a eles.

O que ocorre, no entanto, é que a atuação de múltiplos atores não se dá de modo espontâneo. O Estado tem papel indutor importante na constituição de grupos, redes ou associações locais para a gestão dos problemas de segurança pública. A importância dessa indução é realçada pelo fato de que comunidades assoladas por altas taxas de crime e violência sofrem processos acelerados de corrosão de seu capital social, de sua capacidade associativa e de mobilização. Sofrem, ainda, redução nos níveis de confiança mútua dos indivíduos que ali residem.

Comunidades que vivenciam este processo, comumente padecem de inúmeras outras carências e quase sempre se destacam pela pobreza, baixos níveis de escolaridade de seus moradores, baixa inserção no mercado formal de trabalho, alto percentual de famílias disfuncionais e precariedade dos serviços públicos que as atendem.

Nestes cenários marcados por acentuados processos de criminalização e violências, a indução e o apoio do Estado para a constituição de coletivos capazes de desencadear discussões em torno dos problemas locais de violência e criminalidade são fundamentais. Dessa forma, a Política de Prevenção Social à Criminalidade se propõe a identificar os fatores de risco prioritários das comunidades nas quais foram implantados os Centros de Prevenção à Criminalidade, bem como mobilizar as redes de proteção social locais, compostas pelos equipamentos públicos locais, órgãos de segurança, lideranças comunitárias e moradores.

Visando atender esse público-alvo, numa perspectiva de desenvolver e operacionalizar estratégias de prevenção à criminalidade, a Política de Prevenção Social à Criminalidade busca atingir os seguintes objetivos específicos:

- contribuir para a prevenção e a redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores de áreas nas quais esses crimes estão concentrados, por meio da atuação do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!;
- promover meios pacíficos de administração de conflitos nos níveis interpessoal, comunitário e institucional, de forma a minimizar, prevenir e/ou evitar que estes se desdobrem em situações de violências e criminalidade, por meio da atuação do Programa Mediação de Conflitos - PMC;
- contribuir para a consolidação de uma política criminal de responsabilização penal alternativa ao cárcere, mediante o efetivo monitoramento das Penas e Medidas Alternativas e da qualificação da execução penal via ações e projetos de caráter reflexivo e pedagógico, por meio da atuação do Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais – CEAPA;
- favorecer o acesso a direitos e promover condições para inclusão social de egressos do sistema prisional, minimizando as vulnerabilidades relacionadas a processos de criminalização e agravadas pelo aprisionamento, por meio da atuação do Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp;
- contribuir para a compreensão, registro, análise e intervenções nos fatores sociais relacionados a crimes e violências incidentes sobre os territórios e público atendidos pelos programas de prevenção social à criminalidade, de forma a qualificar as estratégias de enfrentamento desses fenômenos;
- promover e favorecer articulações intergovernamentais e multisetoriais para o enfrentamento dos fatores sociais relacionados à incidência de crimes e violências identificadas nos territórios de atuação e nos atendimentos ao público;
- fomentar a participação social em questões afetas à prevenção social à criminalidade (MINAS GERAIS, 2014).

Entendem-se como grupos mais vulneráveis a violências e criminalidades para fins dessa política os seguintes públicos:

- jovens e moradores de territórios com maior concentração de crimes de homicídios;

- pessoas em cumprimento de penas e medidas alternativas; e
- pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares (MINAS GERAIS, 2014).

Trata-se de um público-alvo que, além das vulnerabilidades sociais presentes em sua trajetória de vida, como frágil acesso a políticas de proteção social, saúde, educação, habitação, cultura, esportes e trabalho, há um incremento extremamente negativo que é a vivência de processos de criminalização, etiquetamento criminal, responsabilização penal e reprodução de ciclos e trajetórias pelo Sistema de Justiça Criminal (MINAS GERAIS, 2014).

Para viabilizar essa política, a antiga Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) passou a implantar Unidades de Prevenção à Criminalidade (UPCs) visando à execução dos seguintes programas: “Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo!” e “Programa Mediação de Conflitos” nos UPCs de base local; “Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais - CEAPA” e “Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional - PrEsp” nos UPCs de base municipal (MINAS GERAIS, 2014).

### **3.1 Programa Fica Vivo!**

Em Minas Gerais, foi criada, em 1998, no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, a Secretaria Adjunta de Direitos Humanos. Para qualificar a implantação de políticas públicas de promoção de direitos, este órgão articulou a criação, a partir de 2001, de um Fórum Interinstitucional intitulado “Direitos Humanos e Segurança Pública”. Composto por entidades da sociedade civil e do poder público, o Fórum Interinstitucional produziu uma série de encaminhamentos no sentido de ampliar as interfaces entre dois campos historicamente distintos: os profissionais e operadores da segurança pública e os militantes de direitos humanos. Um de seus objetivos encontra-se registrado no Programa Mineiro de Direitos Humanos no item referente à articulação entre segurança pública e promoção de direitos:

Reunir mensalmente, sob a coordenação da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, as entidades de defesa, proteção e promoção dos direitos humanos com órgãos da segurança pública, visando acompanhar e implementar políticas públicas no sentido de combate à criminalidade e violência, promoção da paz e construção da cidadania. (MINAS GERAIS, 2001, p.53)

Um dos grupos de trabalho do Fórum Interinstitucional tinha como instituição articuladora o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG) que, dado o crescimento da criminalidade violenta em Minas, produziu uma série de diagnósticos que demonstravam, dentre outros, o grande aumento do número de homicídios em Belo Horizonte.

Além do elevado número e de seu expressivo aumento, a análise espacial da ocorrência dos homicídios revelou que o fenômeno se concentrava em determinadas regiões da cidade, de forma marcante em certas vilas e favelas. Os envolvidos nos homicídios eram, em sua maioria, jovens, negros, do sexo masculino e com idade entre 15 e 29 anos.

Mais que uma explosão da criminalidade, os dados de homicídios apontavam para uma implosão, pois as pesquisas demonstraram que a maior porcentagem dos homicídios ocorria no interior de regiões específicas, onde vítimas e agressores coabitavam o mesmo espaço e ali tinham sua origem (BEATO, 2006). Muitos homicídios eram resultantes de conflitos entre jovens que moravam em regiões próximas e que acabaram se tornando rivais. Uma rivalidade inscrita na formação de gangues, na delimitação de territórios e em pontos de encontro e desencontro que se tornaram cenário de trocas de tiros e de mortes.

A partir dos resultados desse estudo, o CRISP propôs ao comandante encarregado pelo Comando do Policiamento da Capital e à Chefia de Polícia Civil, bem como a funcionários da administração municipal e estadual, a realização de um curso. Este visava, a partir de discussões da literatura internacional sobre experiências de programas de controle de homicídios, elaborar um projeto de controle de homicídios adaptado ao contexto de Belo Horizonte. De forma especial, a experiência desenvolvida na cidade de Boston, nos Estados Unidos, orientou a construção do projeto. Esta experiência destaca a importância da ação do sistema de justiça sobre as pessoas que cometem crime e aponta para a centralidade que o problema das gangues tem em relação aos homicídios (BEATO, 2006).

Ao final desse curso, os participantes destacaram quatro níveis de problemas (institucional, organizacional, comunitário e individual) e definiram estratégias de intervenção para cada um deles, o que deu forma ao “Projeto de Controle de Homicídios”.

Foi criado um Grupo de Trabalho composto por dois subgrupos responsáveis pela implantação das ações: o grupo de Ação Estratégica e o grupo de Mobilização Social.

Em 2002, o aglomerado Morro das Pedras, situado na região oeste de Belo Horizonte, foi escolhido para a implantação do Projeto Piloto. Naquele ano, o aglomerado contabilizara 32 homicídios, o que correspondia a uma taxa de 202,2 homicídios por 100.000 habitantes, número muito alto quando comparado com a taxa de 37,8 registrada para a capital como um todo. Além disso, a região onde o aglomerado se situa se destacava na mídia pela violência envolvendo seus moradores e havia uma pressão social para que fosse dado algum tratamento à situação.

Com o início do Projeto Piloto, somaram-se aos seus idealizadores outras instituições e, em especial, lideranças comunitárias do Morro das Pedras. Uma das primeiras intervenções dos moradores foi no sentido de sugerir uma mudança de nome para o Projeto, pois não queriam que o Morro das Pedras fosse imediatamente identificado com a violência e com os homicídios. A instituição Terra Azul, ligada à área de comunicação, desenvolveu, então, uma marca pela qual o projeto acabou conhecido: Fica Vivo!

A demonstração da viabilidade do projeto e os resultados iniciais, como a redução de 45,5% dos homicídios, possibilitaram a sua institucionalização em 2003 e, mais do que um projeto que considerava as gangues o problema central, o “Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo!” contribuiu para a instauração de uma nova política estadual de segurança pública em Minas Gerais e para pautar na agenda pública a gravidade do problema dos homicídios dolosos de adolescentes e jovens.

O Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo! - foi institucionalizado pelo Decreto nº 43.334 de 20/05/2003 e se propõe a contribuir para a prevenção e redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores das áreas de abrangência, que registram concentração de homicídios na faixa etária de 12 a 24 anos. O Fica Vivo! é desenvolvido em 32 regiões/territórios, compreendendo 201 bairros e vilas, com altas taxas de criminalidade violenta do Estado de Minas Gerais, sendo 13 em Belo Horizonte, 12 na Região Metropolitana e 7 no Interior. Além disso, articula dois eixos de atuação: Proteção Social e Intervenção Estratégica.

Ao favorecer a realização de ações de repressão qualificada e desenvolver ações de proteção social, articulando-as a partir de uma concepção de prevenção social à criminalidade, o Programa Fica Vivo! busca alcançar os seguintes objetivos específicos:

- prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens;
- ampliar a sensação de segurança nas áreas de abrangência do Programa;
- ampliar e fortalecer a rede de proteção sociocomunitária dos adolescentes e jovens atendidos.

### **3.1.1 Eixo Intervenção Estratégica**

Base de sustentação do Eixo Proteção Social, o Eixo Intervenção Estratégica é resultado da articulação interinstitucional entre a Secretaria de Segurança Pública, as Polícias Militar e Civil, Ministério Público, Poder Judiciário e Órgãos Municipais de Segurança Pública. As atividades vinculadas a este Eixo são: a operacionalização de Policiamento Preventivo Especializado e a formação e funcionamento de Grupos de Intervenção Estratégica.

O Policiamento Preventivo Especializado é realizado pelo Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR) e visa, dentre outros, à ampliação da sensação de segurança e da legitimidade do policiamento preventivo e das ações repressivas e ao fomento e articulação dos órgãos e atores da segurança pública e do sistema de justiça. Isto, a partir da operacionalização de um policiamento de proximidade, favorável ao diálogo com moradores e representantes das instituições locais.

Os Grupos de Intervenção Estratégica (GIE) têm como principal objetivo a prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas por meio da ampliação da assertividade e tempestividade das ações repressivas realizadas nas áreas de abrangência do Programa. Para isto, é imprescindível que se crie uma rede de informações, sendo fundamentais as seguintes realizações: reuniões ordinárias envolvendo os representantes do GIE; levantamento de dados para identificação de pessoas e/ou grupos a serem monitorados; sistematização de informações em relatórios sobre as pessoas/e ou grupo monitorados; análise dos relatórios em articulação com a dinâmica criminal das áreas monitoradas para que se verifiquem as medidas que possam ser adotadas;

acompanhamento das medidas adotadas e avaliação dos resultados alcançados; aproximação e integração entre os representantes das instituições componentes do grupo; trabalho contínuo e ágil, com redução das formalidades.

Destaca-se que as reuniões ordinárias dos GIE contribuem para aproximar os representantes das instituições que compõem o sistema de defesa social e de justiça criminal, favorecem o esclarecimento de dúvidas quanto às funções e limitações de cada órgão e possibilitam que prioridades percebidas como comuns a todos os envolvidos sejam definidas. As reuniões do GIE catalisam, desse modo, a integração dos sistemas de defesa social e de justiça criminal.

Contudo, é no intervalo entre as reuniões que os efeitos da constituição desse espaço são percebidos. Mais do que a troca de informações durante as reuniões, deve-se ter um trabalho cotidiano desenvolvido conjuntamente. Não sendo possível a prevenção do crime, a resposta repressiva diante de um crime consumado deverá ser ágil e fundamentalmente qualificada.

Outro fator a ser destacado e que favorece a constituição e legitimação do grupo, bem como o alcance de resultados, é a condução compartilhada das reuniões dos grupos entre a SEDS, através da direção do Programa Fica Vivo! e o Ministério Público, por meio de um promotor de referência. A partir dessa condução, é possível, dentre outros, maior integração dos órgãos, agilidade no encaminhamento das demandas e sensibilização para a participação de representantes das instituições. Os grupos de Intervenção Estratégica são compostos por:

- Secretaria de Estado de Segurança Pública: direção do Programa Fica Vivo!, coordenação do serviço de inteligência do sistema prisional, coordenação do serviço de inteligência do sistema socioeducativo;
- Polícia Militar: batalhões, companhias e Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR;
- Polícia Civil: delegacias especializadas e delegacias de área;
- Ministério Público: promotorias criminais, da infância e juventude e de combate ao crime organizado;
- Judiciário: varas criminais, vara da infância e juventude e de execução penal;
- Secretaria Municipal de Segurança Pública

### **3.1.2 Eixo Proteção Social**

Visando à redução e prevenção de homicídios dolosos de adolescentes e jovens, o Programa Fica Vivo! estabelece como público das ações de proteção social adolescentes e jovens de 12 a 24 anos moradores das áreas de abrangência dos Centros de Prevenção à Criminalidade de Base Local e, como público prioritário, adolescentes e jovens com trajetórias de envolvimento com a criminalidade. O Eixo Proteção Social desenvolve as seguintes atividades: análise da dinâmica social das violências e da criminalidade; oficinas de esporte, cultura e arte; projetos locais; projetos de circulação; atendimentos individuais e projetos (inter)institucionais.

As atividades de proteção social, segundo o programa, com exceção da “Análise da dinâmica social das violências e da criminalidade”, podem ser sucintamente entendidas como formas de participação e atendimento do público do Programa. A partir desse atendimento, o Programa orientará suas ações em rede e de articulação com os demais serviços de atendimento a adolescentes e jovens.

O trabalho em rede pauta-se, desse modo, na compreensão da demanda do público e na possibilidade de ampliação e fortalecimento da rede de proteção social sociocomunitária de cada um dos adolescentes e jovens atendidos. As atividades de proteção social articulam-se entre si, mas, somente para favorecer o entendimento, serão descritas separadamente.

#### **3.1.2.1 Análise da Dinâmica Social das Violências e da Criminalidade**

Segundo o Marco Lógico do Programa Fica Vivo, para que seja possível o desenvolvimento das oficinas de esporte, cultura e arte, dos Projetos Locais, dos Projetos de Circulação, dos Atendimentos Individuais e Fóruns Comunitários, mostra-se fundamental que se compreenda, em cada uma das localidades na qual o Programa Fica Vivo! está implantado, a dinâmica social vinculada aos homicídios dolosos de adolescentes e jovens. Para o alcance dessa compreensão é necessário, contudo, partir de uma análise mais ampla e que se refere à dinâmica social das violências e da criminalidade da área de abrangência do Centro de Prevenção à Criminalidade.

Destaca-se que esta dinâmica é entendida pela política estadual de prevenção social à criminalidade como fatos e fenômenos de natureza social, cultural, econômica e

territorial que interferem na incidência de violências e de crimes em uma determinada região.

Conforme o marco lógico do Programa, esta responsabilidade da gestão social dos Centros de Prevenção à Criminalidade de Base Local e da equipe técnica do Programa Fica Vivo! coloca em prática as ações que territorializam o Eixo Proteção Social; são estes que estabelecem sua implantação e possibilitam, juntamente com a rede comunitária e de serviços, a sustentação de um trabalho local que inclui em seu desenho a vertente territorial. A inclusão desta análise representa a inclusão da dimensão cultural da população, suas particularidades locais, os seus anseios, e não somente suas necessidades. Trabalha-se, nesse sentido, a partir de uma concepção de território que extrapola a dimensão física, pois se levam em conta o pertencimento a ele e as relações construídas entre as pessoas que nele vivem.

São exemplos de fatores a serem compreendidos para a elaboração da análise da dinâmica social das violências e da criminalidade e posterior compreensão da dinâmica vinculada aos homicídios dolosos de adolescentes e jovens: histórico sobre a formação do município e do território atendido; redes de serviços públicos, privados e comunitários existentes; qualidade do atendimento prestado à população pela rede de serviços; existência ou não de violência institucional; mobilidade da população; rivalidade entre indivíduos e grupos; cultura do silêncio; regras locais de convivência; tipos de violências e crimes mais comuns; localidades e horários onde os crimes ocorrem; faixa etária das vítimas e dos agressores; aumento da circulação de pessoas armadas, dentre outros.

### **3.1.2.2 Oficinas de Esporte, Cultura e Arte**

As oficinas do Programa Fica Vivo! são estratégias de aproximação e atendimento ao público do Programa e que, por serem implantadas a partir da articulação entre a análise da dinâmica social das violências e da criminalidade e a demanda dos adolescentes e jovens, podem estar localizadas em diferentes locais das áreas de abrangência do Centro de Prevenção à Criminalidade de Base Local. As oficinas do Fica Vivo! extrapolam a dimensão do ofício, pois, a partir da realização de atividades esportivas, culturais e artísticas, possibilitam: o estabelecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa; a abertura de espaços para expressão de

diferenças e singularidades sem julgamentos morais e preconceituosos; a criação de espaços de reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas; a promoção da circulação de adolescentes e jovens pela região de moradia e o favorecimento da integração entre os adolescentes e jovens atendidos.

Apesar das oficinas extrapolarem a dimensão do ofício, ressalta-se que a realização de suas atividades deve ser feita de forma qualificada e efetiva, ser executada semanalmente e ter duração mínima de 05 (cinco) horas semanais. O local para a implantação deverá ser adequado à atividade desenvolvida, observadas as condições de segurança, higiene, acesso e circulação. O Fica Vivo! conta para a execução das oficinas com lideranças comunitárias que tenham experiência de trabalho com adolescentes e jovens anterior à chegada do Programa e que sejam, preferencialmente, moradores das áreas de abrangência, denominados oficineiros.

### **3.1.2.3 Projetos Locais**

Projetos podem ser conceituados como um conjunto de ações planejadas com a intenção de provocar uma mudança de uma determinada situação existente para outra desejada, com começo e fim determinados, devendo alcançar objetivos estabelecidos previamente.

A conceituação descrita acima também pode ser aplicada aos Projetos Locais do Programa Fica Vivo!. Destaca-se, no entanto, que o conjunto de ações a serem planejadas deve ter como ponto de partida a análise da dinâmica social das violências e da criminalidade e como perspectiva a ampliação das possibilidades de aproximação e atendimento aos jovens.

Nesse sentido, os Projetos Locais se configuram como formas alternativas de encontro com os jovens, que podem inaugurar a chegada do Fica Vivo! em uma determinada localidade da área de abrangência e a vinculação dos jovens a suas atividades ou fortalecer atendimentos já existentes.

A execução dos Projetos Locais pode contar com o envolvimento de outras instituições e ser uma oportunidade de favorecer o acesso dos jovens a serviços públicos e comunitários.

### **3.1.2.4 Projetos de Circulação**

Assim como os Projetos Locais, os Projetos de Circulação também se configuram como um conjunto de ações planejadas a partir das especificidades de cada território e do público, com prazos e objetivos previamente definidos. Diferenciam-se, contudo, por promoverem a circulação do público atendido para além da região de moradia, favorecendo, desse modo, a ampliação das perspectivas de circulação e de acesso à cidade.

### **3.1.2.5 Atendimentos Individuais**

Os atendimentos individuais do Programa Fica Vivo! são realizados pelos analistas sociais, independentemente de sua formação profissional, e se destinam ao seu público, ou seja, a adolescentes e jovens de 12 a 24 anos moradores da área de abrangência do Centro de Prevenção à Criminalidade.

A direção dos atendimentos individuais deve ser orientada pelo que cada adolescente ou jovem endereça ao Programa e que, ao ser acolhido e interpelado pelo analista que realiza o atendimento, pode favorecer a reflexão sobre a própria trajetória de vida, em especial sobre as condutas de risco que adotam e que podem vir a ser letais ou levar à perda de sua liberdade, seja pelo aprisionamento institucional, seja pela impossibilidade de ir e vir devido aos conflitos.

Os atendimentos individuais se baseiam, dessa forma, em uma escuta e intervenção apuradas e na articulação entre aspectos sociais e subjetivos. Desse modo, deve-se buscar compreender como cada adolescente ou jovem atendido subjetiva o contexto social no qual está inserido; como ele se posiciona nas relações que estabelece com os outros, com a realidade do lugar onde mora e com os espaços pelos quais circula, quais recursos dispõe, quais redes está inserido (pessoal e institucional). É este posicionamento próprio a cada um que possibilita a construção de respostas singulares e também coletivas, e que orientará a definição de encaminhamentos específicos para situações de risco social e pessoal.

Diante disto, o trabalho em rede desenvolvido a partir do atendimento individual tem como perspectiva a possibilidade de ampliar e fortalecer a rede de proteção social

daquele adolescente ou jovem; uma rede de proteção que, desse modo, se formará a partir de cada caso.

Assim como as demais atividades do Programa, os atendimentos individuais podem ser realizados em diferentes espaços; podem acontecer em uma rua ou beco, nos locais onde ocorrem as oficinas, em equipamentos públicos localizados na área de abrangência ou fora dela, bem como em uma sala do Centro de Prevenção à Criminalidade. Ou seja, os atendimentos individuais devem ocorrer onde o público foco está ou consegue ir. Sua frequência e duração também são variáveis e deverão ser definidos a partir da avaliação de cada caso.

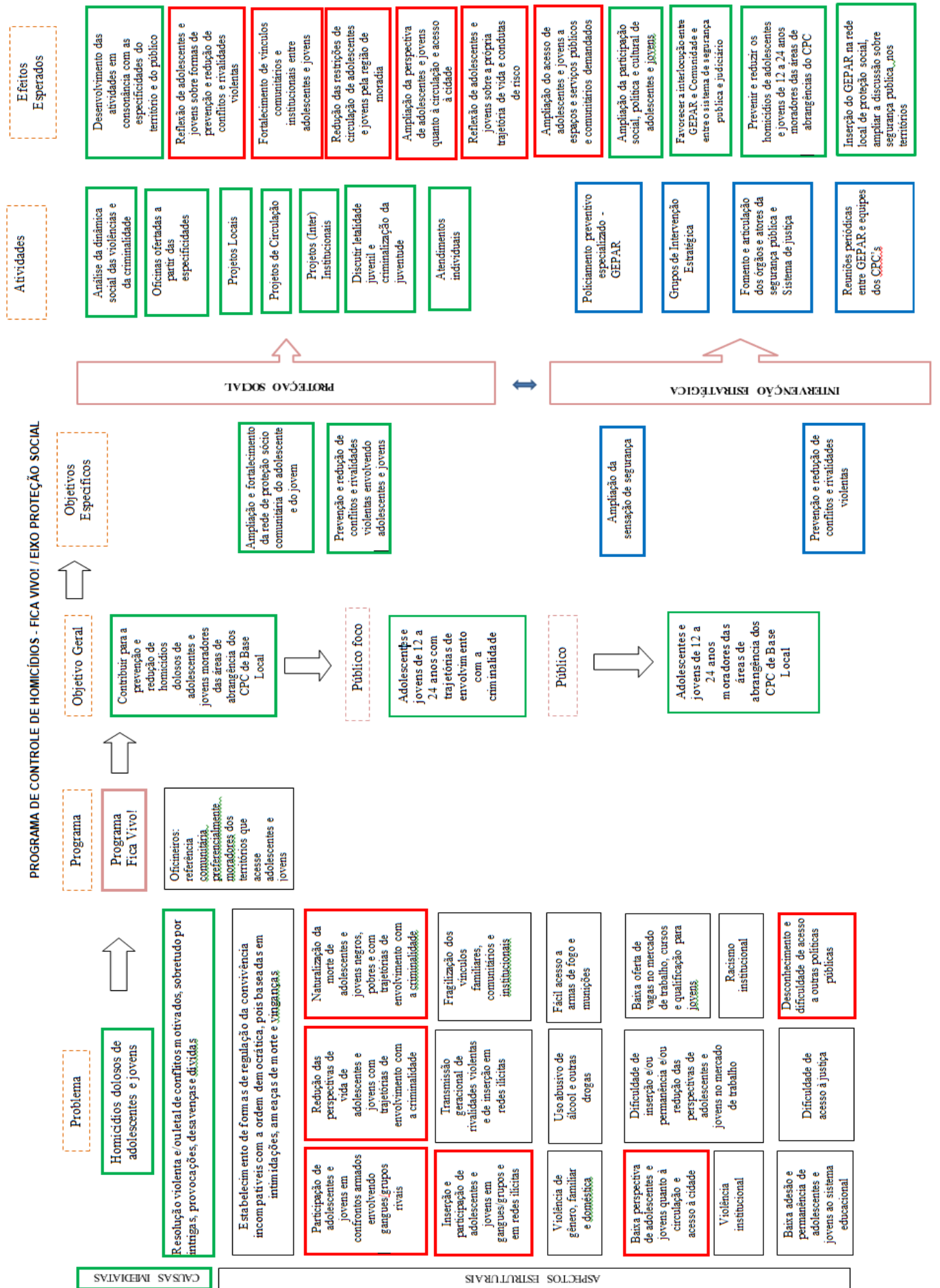
### **3.1.2. Projetos (Inter) Institucionais**

Assim como os Projetos Locais e de Circulação, eles têm começo e fim determinados e devem alcançar objetivos previamente estabelecidos. Os Projetos Institucionais diferenciam-se, contudo, pelo fato de não serem um conjunto de ações desenvolvidas para cada localidade, mas uma atividade que envolve, em um só projeto, todas as localidades atendidas pelo Programa ou a maior parte delas.

Tendo em vista sua especificidade cultural, esportiva, artística ou de formação, os Projetos Institucionais objetivam:

- ✓fortalecer o vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa;
- ✓ampliar a perspectiva de circulação e acesso à cidade;
- ✓favorecer a integração entre os adolescentes e jovens;
- ✓criar espaços de reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas;
- ✓ampliar a participação social, política e cultural dos adolescentes e jovens.

### 3.1.3 Árvore de Problemas do Programa Fica Vivo



### 3.1.4 Marco Lógico do Programa Fica Vivo!

RECURSOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADO INTERMEDIÁRIO	RESULTADO FINAL	IMPACTO
<b>PROTEÇÃO SOCIAL</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação e manutenção de CPC de Base Local</li> <li>- Contratação de gestão e equipe técnica</li> <li>- Capacitação e supervisão</li> </ul>	<p>Realizar a análise da dinâmica social das violências e da criminalidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinâmica social das violências e da criminalidade analisada;</li> <li>- Compreensão das especificidades da dinâmica social das violências e da criminalidade da área de abrangência do Programa;</li> <li>- Mapeamento da dinâmica social vinculada aos conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento das demais atividades em consonância com as especificidades do território e do público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação e fortalecimento da rede de proteção sócio comunitária do adolescente e do jovem.</li> </ul>	<p><b>PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DOLOSOS DE ADOLESCENTES E JOVENS MORADORES DOS TERRITÓRIOS DE ABRANGÊNCIA DOS CENTROS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação e manutenção de CPC de Base Local</li> <li>- Contratação de gestão e equipe técnica</li> <li>- Capacitação e supervisão</li> <li>- Contratação de serviços</li> </ul>	<p>Implantar oficinas de esporte, cultura e arte</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficinas implantadas a partir das especificidades de cada território e do público;</li> <li>- Participação de adolescentes e jovens nas oficinas;</li> <li>- Transmissão de um ofício;</li> <li>- Abertura de espaços para expressão de diferenças e singularidades sem julgamentos morais e preconceituosos;</li> <li>- Criação de espaços de reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas;</li> <li>- Promoção da circulação de adolescentes e jovens pela região de moradia;</li> <li>- Favorecimento da integração entre adolescentes e jovens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa;</li> <li>- Reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas;</li> <li>- Ampliação da circulação de adolescentes e jovens pela região de moradia;</li> <li>- Integração entre os adolescentes e jovens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens.</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação e manutenção de CPC de Base Local</li> <li>- Contratação de gestão e equipe técnica</li> <li>- Capacitação e supervisão</li> <li>- Contratação de serviços</li> </ul>	<p>Planejar e executar Projetos Locais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos Locais planejados e executados a partir das especificidades de cada território e do público;</li> <li>- Participação de adolescentes e jovens nos Projetos Locais;</li> <li>- Favorecimento da integração entre adolescentes e jovens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimento e/ou fortalecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa;</li> <li>- Integração entre os adolescentes e jovens.</li> </ul>		<p style="text-align: center;"><b>PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DOLOSOS DE ADOLESCENTES E JOVENS MORADORES DOS TERRITÓRIOS DE ABRANGÊNCIA DOS CENTROS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação e manutenção de CPC de Base Local</li> <li>- Contratação de gestão e equipe técnica</li> <li>- Capacitação e supervisão</li> <li>- Contratação de serviços</li> </ul>	<p>Planejar e executar Projetos de Circulação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos Circulação planejados e executados a partir das especificidades de cada território e do público;</li> <li>- Participação de adolescentes e jovens nos Projetos de Circulação;</li> <li>- Promoção da circulação de adolescentes e jovens por diferentes espaços das cidades;</li> <li>- Favorecimento da integração entre adolescentes e jovens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimento e/ou fortalecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa;</li> <li>- Circulação de adolescentes e jovens para além da região de moradia;</li> <li>- Ampliação da perspectiva de circulação e de acesso à cidade;</li> <li>- Integração entre os adolescentes e jovens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação e fortalecimento da rede de proteção sócio comunitária do adolescente e do jovem;</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação e manutenção de CPC de Base Local</li> <li>- Contratação de gestão e equipe técnica</li> <li>- Capacitação e supervisão</li> <li>- Contratação de serviços</li> </ul>	<p>Planejar e executar Projetos (Inter) Institucionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos (Inter) Institucionais planejados e executados;</li> <li>- Participação de adolescentes e jovens nos Projetos (Inter) Institucionais;</li> <li>- Favorecimento da integração entre adolescentes e jovens moradores das diferentes áreas atendidas pelo Programa;</li> <li>- Promoção da circulação de adolescentes e jovens por diferentes espaços das cidades;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa;</li> <li>- Ampliação da perspectiva de circulação e de acesso à cidade.</li> <li>- Ampliação da participação social, política e cultural dos adolescentes e jovens participantes do Programa;</li> <li>- Integração entre os adolescentes e jovens;</li> <li>- Reflexão sobre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens.</li> </ul>	

		- Criação de espaços de reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas.	formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas.		
- Implantação e manutenção de CPC de Base Local - Contratação de gestão e equipe técnica - Capacitação e supervisão	Realizar atendimentos individuais	- Adolescentes e jovens atendidos individualmente; - Criação de espaços de reflexão sobre trajetórias de vida e condutas de risco; - Encaminhamento e acompanhamento de adolescentes e jovens atendidos individualmente; - Adolescentes e jovens encaminhados e acompanhados.	- Estabelecimento e fortalecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa; - Reflexão de adolescentes e jovens sobre a própria trajetória de vida e condutas de risco. - Ampliação do acesso de adolescentes e jovens a espaços e serviços públicos e comunitários demandados.		

RECURSOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADO INTERMEDIÁRIO	RESULTADO FINAL	IMPACTO
<b>INTERVENÇÃO ESTRATÉGICA</b>					
- Implantação e manutenção de grupo especializado de policiamento preventivo; - capacitação contínua de efetivo policial;	Implantação e operacionalização de policiamento preventivo especializado	- Policiamento preventivo especializado implantado e em operacionalização	- Ampliação da assertividade e tempestividade do policiamento preventivo; - Aproximação entre a população e os policiais; - Ampliação da legitimidade do policiamento preventivo e das ações repressivas;	- Prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas;  - Ampliação da sensação de segurança.	<b>PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DOLOSOS DE ADOLESCENTES E JOVENS MORADORES DOS TERRITÓRIOS DE ABRANGÊNCIA DOS CENTROS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE</b>

<p>- Implantação e manutenção do Sistema de Informação do Grupo de Intervenção Estratégica - SIGIE</p> <p>- Capacitação</p> <p>- Contratação de serviços</p>	<p>Formação e funcionamento de Grupos de Intervenção Estratégica</p>	<p>- Grupos de Intervenção Estratégica formados e em funcionamento;</p> <p>- Compreensão das especificidades da dinâmica social da criminalidade da área de abrangência do Programa;</p> <p>- Monitoramento de pessoas e/ou grupos envolvidos com homicídios relacionados à dinâmica criminal das áreas de abrangência do Programa;</p> <p>- Implantação e alimentação do SIGIE com informações referentes às pessoas e/ou grupos monitorados.</p>	<p>- Aproximação e integração entre os representantes das instituições componentes do GIE;</p> <p>- Estabelecimento e/ou ampliação da troca de informações entre os representantes das instituições componentes do GIE sobre as especificidades da dinâmica social da criminalidade da área de abrangência do Programa;</p> <p>- Priorização da movimentação dos trâmites das fases pré-processual e processual referentes aos crimes relacionados às pessoas e/ou grupos monitorados;</p> <p>- Ampliação da assertividade e tempestividade do policiamento preventivo e repressivo realizado nas áreas de abrangência Programa;</p> <p>- Readequação quanto à prioridade de desenvolvimento das atividades de proteção social.</p>		
--	--	--	---	--	--

### **3.2 Programa Mediação de Conflitos**

O programa Mediação de Conflitos - PMC – segundo o Marco Lógico do Programa (2015) desenvolve ações que priorizam o diálogo, a compreensão da realidade local e o envolvimento de todos na construção de possíveis soluções para problemas das comunidades em que se insere. Sua dinâmica de funcionamento tem caráter participativo, dialógico e inovador, possibilitando a abertura de novos mecanismos de acesso à justiça e de transformação sociopolítica de pessoas, grupos e comunidade.

Visando promover meios pacíficos de administração de conflitos em níveis interpessoais, comunitários e institucionais, que contribuam para minimizar, prevenir e/ou evitar que estes se desdobrem em situações de violências e criminalidade. Empreendendo ações de mediações de conflitos, orientações sociojurídicas, articulação e fomento à organização comunitária, por meio da participação social e institucional, busca contribuir para a redução de homicídios oriundos de violência contra a mulher, de conflitos entre vizinhos, de violência doméstica e familiar e da violação de direitos. Na execução de suas ações, o PMC tem como objetivos específicos:

- aplicar e disseminar princípios e técnicas de mediação;
- favorecer o acesso a direitos;
- estimular a organização comunitária (MINAS GERAIS, 2014).

É a partir dessa perspectiva que o Programa se propõe a construir uma política de segurança pública cidadã capaz de prevenir situações de violência e criminalidade. Para tanto, empreende ações de mediações de conflitos, orientações para acesso a direitos, articulação e fomento à organização comunitária, por meio da participação social e institucional.

Assim como o Fica Vivo!, o PMC é desenvolvido em 31 territórios, que abrangem 201 bairros, com diferentes formas de atuação frente à realidade de cada território. São realizados atendimentos individuais em que é oferecido auxílio às pessoas na busca da melhor solução ou administração do seu conflito, envolvendo-as na construção das alternativas. Também há atendimentos coletivos para casos que apresentem prevalência de interesses coletivos, auxiliando o grupo envolvido na construção de soluções. Projetos temáticos (palestras, oficinas e grupos) são executados com a finalidade reflexiva sobre temas relacionados a conflitos surgidos no território. E,

por fim, são oferecidos projetos institucionais que envolvem ações estratégicas desenvolvidas em mais de uma das comunidades, de acordo com as necessidades.

### **3.2.1 - Núcleo Conceitual do Programa Mediação de Conflitos**

Segundo o Marco Lógico do Programa Mediação de Conflitos, o Núcleo Conceitual é a estrutura fundante que organiza os conceitos do Programa Mediação de Conflitos, tendo em vista o paradigma da Mediação Comunitária, para tanto a noção de prevenção social à violência e à criminalidade é o que interliga os demais conceitos basilares, e são identificados quatro conceitos-base: 1) acesso a direitos; 2) resolução pacífica de conflitos; 3) princípios e técnicas da mediação; e 4) organização comunitária. Cada um desses conceitos está interligado com os demais, sustentando as teorias, as técnicas e os instrumentos implementados por meio dos quatro eixos de atuação (eixo individual, eixo coletivo, eixo projetos temáticos e eixo projetos institucionais) do Programa.

#### **3.2.1.1 - Acesso a direitos**

Pode-se dizer que favorecer o acesso a direitos e a garantias fundamentais permite fortalecer fatores de proteção em comunidades e regiões marcadas pela pobreza, pelas violências e pela exclusão. Nas palavras de Gustin (2005), uma das idealizadoras da metodologia adotada pelo Programa Mediação de Conflitos, acredita-se que (...) uma metodologia eficaz de constituição de capital social e humano para a minimização de violências, dentre estas a situação de pobreza e indigência, poderia gradualmente reverter em parte este quadro de desenvolvimento social negativo. (GUSTIN, 2005, p.188)

O acesso a direitos pode ser entendido como um processo de/em ação, que, por meio da atuação do Programa, trabalha de forma efetiva para o alcance da autonomia, da emancipação e da responsabilização dos grupos sociais e dos sujeitos locais. Grupos sociais e sujeitos autônomos devem ser, antes de tudo, sujeitos de direitos, para, observadas essas condições, tornarem-se responsáveis pelos seus próprios destinos e assumirem uma postura ativa diante da vida social que os cerca. Esse sujeito de direitos, em função do processo pedagógico da atuação desenvolvida pelo PMC, é levado a atuar

de maneira ampliada como um agente crítico e consciente, que lute pelos seus direitos e os reivindique.

O acesso a direitos ganha uma perspectiva participativa quando cada ator envolvido é levado a refletir sobre sua condição, seus valores e as relações sociais até então estabelecidas. De forma clara e não assistencialista, os atendidos são questionados quanto às expectativas para a resolução dos seus problemas em relação ao Poder Público, com histórico de atuação paternalista.

Para tanto, a cidadania postulada com a Constituição Brasileira de 1988 vem sendo construída de forma processual a partir da participação dos cidadãos, fazendo afirmar os seus direitos. Gustin apud Mediação e Cidadania: Programa Mediação de Conflitos (2010) argumenta que O resgate dos direitos humanos em localidades de extrema exclusão (favelamentos) e de periferias e, inclusive, de países também periféricos, exige que seja atribuído às populações destas localidades o status de sujeito de sua própria história, no interior de um processo pedagógico edificante e emancipador. Há que se instaurar um processo onde as pessoas tornam-se atores conscientes de sua exclusão e de seus riscos e danos e de suas possibilidades de solução. Só assim, e exclusivamente assim, é que a adversidade pode ser superada ou minimizada. (GUSTIN, 2005, p.210)

### **3.2.1.2 - Resolução pacífica de conflitos**

A Resolução pacífica dos conflitos está vinculada aos ideais constitucionais de consolidação do Estado Democrático de Direitos postulados no Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em outubro de 1988, com o seguinte enunciado:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2008, p.37).

Para compreendermos mais sobre a resolução pacífica de conflitos, faz-se necessário o entendimento sobre o que são conflitos. Os conflitos são processos históricos que revelam confrontos, contrapontos ou divergências de opiniões, metas ou interesses. Esses processos são aceitos ou não, de acordo com as normas e valores sociais de cada sociedade. Conforme a visão positiva dos conflitos, estes são vistos como elementos inerentes às relações humanas e à organização social, constituindo uma oportunidade impulsionadora de desenvolvimento, crescimento, reflexão e amadurecimento.

Nesse sentido, ao localizarmos os conflitos no cenário brasileiro, sabemos, conforme DaMatta (1997), que estes nem sempre foram reconhecidos pelas autoridades públicas e pela própria sociedade que se formara no país, sendo, na atualidade, um dilema para sua condução, administração ou gestão. O reconhecimento dos conflitos, segundo o referido autor, traz para a interpretação da cultura brasileira os traços mais indesejáveis, denotando os ritos e papéis hierárquicos, contraditórios e autoritários de poder, especialmente quando aqui tratamos da resolução desses conflitos, especialmente por enxergá-los como ponto central na consolidação dos direitos. Para tanto, torna-se necessário o estabelecimento de uma gestão adequada dos conflitos, levando em consideração esses aspectos e processos sociohistóricos, e é nesse cenário que o paradigma da Mediação Comunitária, conforme já mencionamos acima, surge como aparato conceitual que pretende favorecer a resolução pacífica dos conflitos, de modo a gerar crescimento pessoal, comunitário e social.

A ideia da mediação é conduzir o diálogo e abrir canais para a expressão dos afetos, dos valores e dos interesses, possibilitando aos envolvidos condições de resgatar as causas ou origens dos conflitos, de maneira pessoal e social. Tratando da difusão de novos paradigmas a serem apropriados por grupos sociais que, de maneira dialógica, fomentem redes valorativas capazes de questionar as normas sociais hierarquizantes historicamente, buscando novas respostas, distintas das manifestações violentas, das culturas com foco litigante e das tradicionais formas de solução de conflitos.

### **3.2.1.3 - Princípios e técnicas da mediação**

Para apresentarmos os princípios e as técnicas da mediação, será necessário tecer uma explanação sobre as definições do conceito de mediação. Para tanto, devemos dizer

que a ideia da mediação tem origem histórica antes mesmo do Velho Testamento, seu percurso e existência sempre se prestaram como auxílio às pessoas na condução de comportamentos individuais e sociais. Sabemos que diversas culturas sempre se utilizaram da mediação como prática para solução dos conflitos entre os povos e nações.

Ao longo dos séculos, e especialmente com o advento do Estado Moderno, a mediação foi sendo incorporada como método institucional de resolução de conflitos, sendo experimentada como método de resolução extrajudicial de questões conflituosas no século XX, a partir da Escola de Harvard. Seus conceitos são amplos e diversos, havendo distintas correntes que desenvolvem teorias sobre sua definição e a sua aplicação.

No entanto, seja em qual contexto for, compreendemos que a mediação é muito mais que um procedimento institucional de solução de conflitos; é, sobretudo, uma visão de paradigma sobre as relações sociais, mas utilizaremos, com base em Vezzulla (1995), uma definição que comporta o entendimento sobre a mediação adotado pelo Programa Mediação de Conflitos. Nas palavras do referido autor, a mediação é uma técnica de resolução de conflitos não adversarial que, sem imposições de sentenças ou laudos e com um profissional devidamente formado, auxilia as partes a acharem seus verdadeiros interesses e a preservá-los num acordo criativo onde as duas partes ganham. (VEZZULLA, 1995, p.15)

Os princípios e as técnicas da mediação são norteadores de todos os eixos de atuação do Programa, e, em todas essas intervenções, o olhar dos mediadores também terá esse mesmo norte teórico. Observamos que os princípios da mediação revelam de maneira primordial a identidade do Programa Mediação de Conflitos, permitindo que o trabalho realizado seja diferenciado de outras ações, projetos, programas e demais políticas públicas. Dessa forma, os princípios destacados aqui funcionam como conectores metodológicos das ações desenvolvidas pelo Programa, mantendo a coerência institucional e atuando como norteadores para as equipes, supervisão e coordenação.

Elegem-se aqui alguns princípios que são basilares dentro do leque conceitual da mediação no âmbito internacional. Portanto, a proposta não é elencar um rol taxativo de princípios, mas sim exemplificativo:

- I. Voluntariedade / Liberdade dos envolvidos;
- II. Diálogo;

- III. Cooperação;
- IV. Restauração das relações;
- V. Responsabilização;
- VI. Emancipação;
- VII. Empoderamento;
- VIII. Autonomia.

#### **3.2.1.4 - Organização comunitária**

A organização comunitária é desempenhada pelo PMC nas ações realizadas junto à rede ou comunidade local, pois todos os eixos de atuação do Programa estão articulados entre si. Além disso, o entendimento conceitual de que, para gerar a emancipação, a responsabilização, a autonomia, a cooperação, faz-se necessário estimular o trabalho em rede e em conjunto com as pessoas e grupos sociais das comunidades.

Para tanto, a noção de organização comunitária se baseia na participação social, e é utilizada no Programa Mediação de Conflitos a partir de alguns conceitos da ação coletiva de pessoas ou grupos sociais, tais como: capital social, redes sociais mistas, pesquisa-ação e mobilização social. Cada um desses conceitos está interligado e os mesmos estão metodologicamente definidos pela constituição de capital social como uma das formas para minimizar os efeitos da exclusão social e da pobreza.

O conceito de *capital social* é estruturante na elaboração da metodologia do Programa desde sua origem. Gustin (2005) compreende capital social como

a existência de relações de solidariedade e confiabilidade entre indivíduos, grupos e coletivos, inclusive a capacidade de mobilização e organização comunitárias, traduzindo um senso de responsabilidade da própria população sobre seus rumos e sobre a inserção de cada um no todo” (GUSTIN, 2005, p.11).

Para a autora, as ações e reivindicações devem ocorrer de forma organizada, sistemática e permanente no cotidiano dos grupos sociais e comunidades, a partir da revisão das práticas sociais, favorecendo a mobilização social e a organização popular, garantindo a cidadania. Outra definição adotada, a qual foi mencionada na Revista Entremeios do PMC, conforme Franco apud Leandro, diz que (...) à medida que atitudes de autonomia materializam-se em forma não hierárquica de relacionamento humano e, à

medida que atitudes democráticas correspondam a modos não autocráticos de regulação de conflitos, marcados pela horizontalização das relações, o capital social encontra campo propício para sua produção, acumulação e reprodução. (FRANCO apud LEANDRO, 2007, p.43).

A metodologia do PMC ressalta que o Poder Público assume um papel central como arena de convergência das demandas sociais, enquanto mobilizador de capital social, segundo defende Galgani (2007). Para esse autor, o Poder Público poderá contribuir no fomento e fortalecimento de relações sociais baseadas na confiança e na reciprocidade, de modo a estimular a participação de pessoas e grupos, e auxiliar na articulação dos mesmos na solução de problemas compartilhados e na defesa do interesse coletivo.

A “rede social mista” é concebida pelo PMC como uma importante maneira de intervir junto às comunidades, apresentando as formas de associar e agir entre pessoas, grupos e entidades. A ideia de rede pode ser definida, dado o seu aspecto formal, como um conjunto de pontos interligados e é utilizada para designar ou qualificar sistemas, estruturas ou desenhos organizacionais que se caracterizam por uma grande quantidade de elementos, mas com alguma ligação entre si (MARTINHO, 2003).

Segundo análise em Programa Mediação de Conflitos (2010), não podemos denominar rede qualquer trabalho feito em grupo ou através de uma estrutura organizacional. A rede tem um atributo fundamental, mantida que é por uma dinâmica de relacionamento horizontal; isso quer dizer que as decisões não são tomadas de forma hierárquica.

Nessa dinâmica da rede, o relacionamento é horizontal e não hierárquico, as decisões são tomadas pelos participantes da mesma a partir de um consenso entre os componentes, apresentando características, tais como: a) exigir que os participantes estejam ligados em torno de um objetivo comum; b) que esteja aberta sempre a novas relações com outros indivíduos e participantes de outros grupos; c) que seja descentralizada, o que implica que as decisões são tomadas de forma participativa entre os envolvidos; e d) que ela tenha uma auto-organização, ou seja, a ausência de hierarquia não significa que a rede funcione sem obediência a regras e princípios estabelecidos pelo envolvidos na mesma. O conceito de rede é de suma importância na construção de uma democracia participativa, garantindo espaço para que as decisões sejam tomadas a partir do consenso entre atores políticos de um Estado.

Outro conceito da organização comunitária é o conceito de *mobilização social*, sendo essencial na medida em que as pessoas e os grupos sociais busquem a efetiva democracia participativa, que, na definição de Mafra (2006), pode ser entendida como a participação ativa de uma sociedade civil mobilizada, em que os sujeitos, na qualidade de participantes de um debate público, buscam balizar as regras que regulam a vida coletiva por meio de uma prática efetiva de comunicação voltada para o entendimento.

A mobilização social, segundo Henriques apud Programa Mediação de Conflitos (2009), pode ser entendida como “a reunião de sujeitos que pretendem resolver problemas e transformar a realidade, em relação a uma causa que pode ser considerada de interesse público” (HENRIQUES apud Programa Mediação de Conflitos, 2009, p.53).

### **3.2.2 - Eixos de atuação**

Metodologicamente, o Programa Mediação de Conflitos possui quatro eixos de atuação, que estão interligados e fornecem, a todo o tempo, elementos, informações, percepções e conceitos uns aos outros.

#### **3.2.2.1 - Eixo Projetos Temáticos**

Constituem-se como ações propostas pelas equipes técnicas decorrentes da leitura dos fatores de risco e fatores de proteção identificados a partir da inserção junto às comunidades locais. Tais demandas são observadas por meio da leitura e análise de instrumentos, como relatórios quantitativos e qualitativos, questionários socioeconômicos, diagnósticos organizacionais comunitários, fóruns comunitários, planos locais de prevenção à criminalidade e relatos de gestores, lideranças e associações locais. As equipes debruçam-se sobre esses instrumentos com o objetivo de propor ações comunitárias que pretendem envolver um número específico de famílias ou grupo-alvo, para se trabalhar as questões que chegaram ao Programa. São respostas às demandas concretas trazidas pela comunidade e aos fatores de risco enfrentados pela mesma em relação à violência e criminalidade. Essa iniciativa objetiva gerar um impacto na comunidade, potencializando fatores protetores que possam influenciar na dinâmica da violência local.

### **3.2.2.2 - Eixo Projeto Institucional**

O Eixo Projetos Institucionais contempla as ações macro pensadas pelo Programa Mediação de Conflitos em nível estadual ou municipal, a partir da leitura da supervisão metodológica e da diretoria do Programa Mediação de Conflitos a respeito da inserção do Programa em suas diversas localidades.

Esse Eixo comporta instrumentos e ações amplos que abarcam muitos ou todos os Centros de Prevenção nos quais o PMC atua, propondo intervenções que pretendem promover fatores de proteção ou garantir a execução institucional das atividades das equipes técnicas. Ao perceber a incidência repetitiva de alguns fatores de risco em contextos e localidades diferentes, procura-se criar de forma institucional estratégias comuns de intervenção.

### **3.2.2.3 - Eixo Atendimento Individual**

No Eixo Atendimento Individual, a atuação se dá por meio da realização de atendimentos individuais de mediação e/ou orientação. Esses são realizados por uma dupla interdisciplinar e geralmente acontecem no Centro de Prevenção à Criminalidade ou em outro lugar, como instituições da rede local, a fim de facilitar o acesso daquelas pessoas que, por motivos de dificuldades de locomoção ou problemas para circular na comunidade, não podem acessar diretamente o espaço do Centro de Prevenção.

O acesso ao Programa se dá por meio de encaminhamentos da rede parceira e lideranças locais, indicação de outros atendidos, vizinhos, conhecidos ou por iniciativa própria. Muitas vezes, as pessoas chegam sem saber do real objetivo e funcionamento do PMC, com a expectativa de que serão atendidas por “um advogado ou psicólogo que vai resolver o seu problema”. Segundo o Marco Lógico do Programa, cabe à equipe, já no primeiro atendimento, começar a desconstruir esse imaginário, apresentando-se como corpo de mediadores e técnicos sociais/estagiários, introduzindo alguns princípios fundamentais, tais como autonomia e emancipação para a resolução de conflitos. Desse modo, o Programa traz à pessoa atendida a proposta de auxiliá-la na busca da melhor solução ou administração da demanda apresentada, envolvendo-a enquanto parte atuante, para que seja alcançado o sucesso nessa empreitada. Para isso, faz-se necessário que essa pessoa se considere responsável e desenvolva uma postura ativa diante da

questão trazida.

#### **3.2.2.4 Eixo Atendimento Coletivo**

O objetivo desse eixo é atender aos casos em que há prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais e que exigem adaptações ao processo de mediação ou orientação por conter um elemento de coletividade. Entende-se, no entanto, que não é apenas a natureza coletiva da demanda que faz com que se classifique o caso de tal forma. Como já mencionado, Projetos e Coletivizações de Demandas também possuem esse caráter, porém a procura espontânea dos envolvidos na busca de soluções para os conflitos intra ou intergrupais é o critério utilizado para diferenciar esses casos de outras ações. Para fins didáticos, os Projetos Temáticos, apesar de guardarem essa dimensão coletiva, encontram-se inseridos em um eixo próprio.

Por caso coletivo, entende-se as demandas de mediação ou orientação trazidas pela comunidade, seja por meio de uma liderança comunitária, seja pelos demais atores da comunidade em que são utilizadas as técnicas de mediação e seus princípios.

Neste sentido, é importante frisar que a metodologia segue uma estrutura básica, composta pelos princípios e elementos que devem ser observados em um caso coletivo, mas não há como propor uma forma fechada, única e linear, já que falar em coletividade significa preparar-se para lidar com a diversidade, onde a criatividade das equipes é constantemente exigida. (Programa Mediação de Conflitos, 2009, p.87).

O trabalho no âmbito coletivo pressupõe lidar com o sentimento de pertencimento à comunidade, fomentar a constituição de capital social e estimular o potencial local comunitário para fins associativos.

### 3.2.3 - Árvore de Problemas do Programa Mediação de Conflitos

<b>CONSEQUÊNCIAS</b>	Homicídios oriundos de violência contra a mulher, conflitos entre vizinhos, violência doméstica e familiar, violação de direitos		
<b>PROBLEMA</b>	Predominância de formas violentas de administração de conflitos que se desdobram em situações violentas e/ou delituosas demoradores dos aglomerados urbanos com altos índices de criminalidade violenta		
<p align="center"><b>CAUSAS IMEDIATAS</b> (intervenção direta do programa)</p> <p align="center"><b>ESTRUTURAIS</b> (identificação da demanda, articulação de rede e encaminhamento para política de proteção social competente)</p>	<b>BAIXO ACESSO A DIREITOS E/OU SERVIÇOS</b>	<b>SOCIABILIDADE VIOLENTA</b>	<b>BAIXO CAPITAL SOCIAL</b>
	Desconhecimento da população sobre direitos básicos.	Comunicação Violenta.	Fragilidade entre os vínculos de solidariedade e confiança.
	Peregrinação pelos serviços públicos.	Cultura adversarial e visão negativa do conflito.	Desarticulação dos atores da rede de proteção local (instituições e moradores).
	Negligência, abandono e maus tratos, em especial, de crianças, adolescentes e idosos.	Desconhecimento ou pouca apropriação dos métodos de solução pacífica de conflitos por parte dos moradores e atores da rede de proteção local.	Pouca participação popular nos espaços de debate e construção de soluções para problemas comunitários.
	Ausência de políticas públicas especializadas no território que atendam mulheres em situação de violência doméstica e intrafamiliar.	Vulnerabilidade das mulheres em situação de violência doméstica e familiar	
	Violências Institucionais (dificultar o acesso e/ou prestação inadequada do serviço)	Naturalização da violência patriarcal e intrafamiliar.	
	Regulação social por parte do tráfico de drogas que impede o acesso a direitos. (GEPAR/PM e PC)	Fragilidade dos vínculos familiares.	
	Baixa renda e escolaridade	Fácil acesso a armas de fogo. (GEPAR /PM e PC)	
	Ausência de políticas públicas que promovam a inclusão produtiva e/ou no mercado de trabalho	Sistema de desigualdade de gênero e raça.	

### 3.2.6 Marco Lógico do Programa Mediação de Conflitos

PROBLEMA	Atividades	Produtos	Resultado Intermediário	Indicadores	Resultado Final	Impacto
<b>BAIXO ACESSO A DIREITOS E/OU SERVIÇOS</b>	Realização de atendimentos individuais e coletivos de orientação para acesso a direitos	Atendimentos individuais e coletivos de orientação para acesso a direitos realizados	Número de encaminhamentos para acesso a direito realizados  Melhorar a efetividade dos encaminhamentos realizados.  Produção de conhecimento sobre os casos atendidos	Número de encaminhamentos realizados (levando em consideração o número de atendimentos realizados)  100% casos monitorados  Número de discussão de casos para qualificar os atendimentos. Número de relatórios produzidos.	Acesso ampliado a direitos pelo público atendido	Minimizar, prevenir ou evitar que a administração de conflitos em níveis interpessoais, comunitários e institucionais se desdobre em situações de violência e criminalidade, através do favorecimento do acesso a direitos, enfrentamento da sociabilidade violenta e fortalecimento do capital social
	Monitoramento de casos	Casos monitorados				
	Estudo de casos semanais pela equipe técnica para leitura das complexidades e alinhamento das intervenções	Estudos de casos semanais pela equipe realizados				
	Encaminhamento para atendimentos jurídicos e psicológicos em situações de urgência e de graves violações	Encaminhamentos para atendimentos jurídicos e psicológicos .	Garantir atendimentos jurídicos e psicológicos realizados.			
	Reunião com a	Reuniões realizadas	Estabelecimento de fluxos para			

	rede de proteção local para estudo de casos e estabelecimento de fluxos de atendimento e encaminhamentos	periodicamente para estudo de casos.	atendimento e encaminhamentos			
<b>SOCIABILDA DE VIOLENTA</b>	Leitura e análise da dinâmica criminal	Direcionamento das atividades do Programa, através da dinâmica criminal analisada e fatores de riscos* prioritários identificados.	Produção de conhecimento sobre fatores de riscos que contribuem para a ocorrência de formas violentas de administração de conflitos.	Número de relatórios produzidos.	Aumento do repertório de formas pacíficas de solucionar conflitos por parte do público alvo e da rede de proteção local para intervenção nas violências identificadas.	
	Realização de atendimentos individuais e coletivos em mediação de conflitos	Atendimentos individuais e coletivos em mediação de conflitos realizados	Avaliação do processo de mediação a partir do reposicionamento do sujeito frente ao conflito	Número de atendimentos realizados.		
	Realização de ações de sensibilização e instrumentalização da rede de proteção local em mediação de conflitos	Ações de sensibilização e instrumentalização realizadas	Atores da rede de proteção local sensibilizados e instrumentalizados sem mediação de conflitos  Assertividade dos encaminhamentos realizados pela rede para o PMC	Percentual de pessoas sensibilizadas e instrumentalizadas em mediação de conflitos		
	Realização de ações de sensibilização e capacitação da comunidade sobre os princípios e técnicas de mediação de conflitos	Ações realizadas de sensibilização e capacitação da comunidade sobre os princípios e técnicas de mediação de conflitos.	Público alvo capacitados em princípios e técnicas da mediação de conflitos	número de capacitados em princípios e técnicas da mediação de conflitos.		
	Socialização da comunicação não violenta e da cultura de paz	Socialização da comunicação não violenta e da cultura de paz realizadas	Maior assimilação pela comunidade sobre a importância da técnica da comunicação não violenta e da filosofia da cultura de paz.			
<b>BAIXO CAPITAL SOCIAL</b>	Realização de Diagnóstico Organizacional comunitário	Diagnóstico Organizacional Comunitário realizado	Identificação e fomento das relações de solidariedade e confiabilidade, e	Número de diagnóstico organizacional comunitários realizados	Comunidade organizada para o enfrenta-	

			capacidade de mobilização e organização comunitária			
	Mapeamento contínuo da rede de proteção local	Rede de proteção local mapeada continuamente.	Maior conhecimento da rede de proteção local existente para articulação e encaminhamentos	Registro atualizada da rede de proteção local existente		
	Promoção de espaços para fortalecer vínculos de cooperação entre os atores da rede de proteção local	Atividades de integração com a rede realizadas.	Rede articulada para desenvolvimento de ações conjuntas, estudo de casos, fluxos estabelecidos e vínculo de cooperação fortalecido	Número de atividades desenvolvidas em conjunto		
	Estimular a participação popular em espaços de debate e construção de soluções para problemas comunitários	Ações de divulgação e sensibilização sobre espaços de participação popular realizadas	Presença de moradores em espaços de debate e construção de soluções para problemas comunitários.	número de ações de divulgação e sensibilização		
<b>ATIVIDADES QUE INTEGRAM TODOS OS EIXOS: BAIXO ACESSO A DIREITOS E/OU SERVIÇOS, BAIXO CAPITAL SOCIAL E SOCIABILIDADE VIOLENTA.</b>	Leitura e análise da dinâmica criminal	Direcionamento das atividades do Programa, através da dinâmica criminal analisada e fatores de riscos* prioritários identificados.	Produção de conhecimento sobre fatores de riscos que contribuem para a ocorrência de formas violentas de administração de conflitos.	Número de relatórios produzidos.	Maior assertividade e efetividades das atividades realizadas pelo Programa Mediação de Conflitos	
	Execução de Projetos Temáticos para intervenção nos fatores de risco associados ao baixo acesso a direitos, organização comunitária, e sociabilidade violenta.	Projetos Temáticos sobre baixo acesso a direitos, organização comunitária, e sociabilidade violenta realizados.	Orientação sobre direitos básicos, organização comunitária e sociabilidade violenta.	Quantidade de projetos que executam a temática pretendida		
	Execução de Projetos Institucionais para intervenção nos fatores de risco	Projetos Institucionais sobre acesso a direitos, organização	Orientação sobre direitos básicos, organização comunitária e sociabilidade	Quantidade de projetos que executam a temática pretendida		

	associados a baixo acesso a direitos, organização comunitária, e sociabilidade violenta.	comunitária, e sociabilidade violenta. Realizados	violenta.			
	Encontros Metodológicos com as equipes técnicas para formação e capacitação contínua das equipes.	Encontros Metodológicos realizados.	Produção de conhecimento sobre a temática de acesso ampliado ao direito, sociabilidade violenta, capital social.	Percentual de técnicos capacitados para as temáticas de acesso ampliado ao direito, sociabilidade violenta, capital social.		

### 3.3 Implantação de Unidades de Prevenção à Criminalidade de base local

Aristóteles, na obra *A política*, expressa que "o começo, como se costuma dizer, é a metade do todo, de modo que um pequeno erro que nele se encontre influí proporcionalmente sobre todo o resto" (Aristóteles, 2009, p. 16). Para execução de uma política de prevenção que tenha a participação como eixo orientador, é fundamental, desde o início das atividades, conhecer o território, sua história de formação, suas características sociais, sua dinâmica criminal e, principalmente, ouvir seus moradores sobre as questões afetas à segurança pública naquela região. A participação e o olhar comunitário, portanto, devem se dar desde o início da atuação e, para isso, a primeira ação a ser feita na implantação de uma política de prevenção é o diagnóstico. Neste sentido, BIROL, YOSHIARA E MACHADO (2013) afirmam:

Nenhuma política de prevenção ao crime deve ou pode ser elaborada ou implementada sem o conhecimento aprofundado do seu público-alvo, do seu espaço de atuação, dos diversos atores envolvidos e, ainda, das potencialidades daquele espaço, daqueles atores e do público-alvo. Não pode haver solução para o problema sem que se tenha conhecimento sobre o problema, suas raízes, seus elementos. Ora, se um médico não fornece um remédio sem examinar o paciente, por que um gestor público implementaria políticas sem conhecimento de seus beneficiários?

Nesse sentido, a Política de Prevenção Social à Criminalidade nas implantações de Unidades de Prevenção à Criminalidade de base local, com os Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos, se propõe a realizar um diagnóstico no território a ser

implantado. Este diagnóstico visa levantar um conjunto de informações sobre o território que norteiem o planejamento e as estratégias das ações a serem desenvolvidas pelos Programas. O diagnóstico tem os seguintes objetivos:

**Objetivo Geral:** oferecer subsídios/respaldo técnico ao processo de implantação em nível local da Política de Prevenção Social à Criminalidade.

**Objetivos Específicos:** contribuir para a definição da área de abrangência do CPC de Base Local; identificar locais estratégicos para implantação do equipamento público CPC; mapear e caracterizar a história do território em que será implantado o CPC e suas microrregiões, além de buscar compreender nesse percurso histórico como se deu a circulação dos grupos de jovens, das famílias, das lideranças e dos moradores da região; conhecer as principais organizações: lideranças comunitárias, associações comunitárias, grupos culturais, religiosos, ONG's, instituições, poder público e suas interações entre si e com os moradores; possibilitar a criação de vínculos do programa com a comunidade, lideranças e instituições que atuam na região; definir os mecanismos e ações iniciais dos programas de prevenção a serem implementados nos CPCs de Base Local; ações para além dos serviços já estipulados na metodologia dos programas (como as oficinas e os atendimentos de mediação); orientar a elaboração de estratégias de comunicação e divulgação dos programas de prevenção a serem implementados nos CPCs de Base Local; apresentar os resultados deste diagnóstico e propor a construção conjunta de soluções atendo-se, principalmente, a formas de agregar esses valores aos conselhos e grupos que já existem; fomentar a avaliação da atuação do CPC. (VIII TERMO ATIVO AO TERMO DE PARCERIA 02/2005, p. 07/08).

A implantação de um Centro de Prevenção à Criminalidade, de acordo com o Marco Lógico da Política de Prevenção à Criminalidade, é orientada pela incidência da concentração territorial de homicídios. Entender as causas, assim como os fenômenos correlacionados a essa concentração é de extrema importância para a orientação da chegada da política nesses territórios. Para subsidiar essa chegada é que se construiu a proposta da realização de um “Diagnóstico de Implantação”.

A realização do diagnóstico compõe-se de quatro etapas. A primeira etapa é o momento em que as equipes fazem uma busca por materiais – textos, livros, documentos, vídeos, entre outros – que trazem um registro histórico e também atual do território, a fim de se ter um primeiro conhecimento que subsidie o pensar estratégias para a realização do diagnóstico. Feito esse primeiro movimento, inicia-se a segunda etapa que é o mapeamento da rede institucional e comunitária presente e atuante na área de atuação do CPC, para se aplicar os questionários. A aplicação dos questionários constitui-se um dos momentos mais ricos do processo do diagnóstico, é o momento em que a equipe estabelece contato com as instituições e com moradores do território de atuação. Esse é o momento de a equipe confirmar e/ou contrapor leituras anteriores,

assim como estabelecer contatos institucionais com a rede parceira e se apropriar das políticas, projetos, programas e serviços que são executados no território.

O contato com os moradores da região também possibilita uma leitura qualificada quanto ao território, pois permite a apropriação a partir do olhar de quem nele mora, das pessoas que enfrentam os desafios e vivências diárias da comunidade. Neste contexto, propõe-se o mapeamento do capital social e as possíveis articulações e parcerias na execução da política naquele território.

Terminada a aplicação dos questionários, inicia-se a terceira etapa de sistematização e leitura dos dados. Nesta etapa, almeja-se confrontar os olhares constituídos durante a aplicação dos questionários, sistematizar, quantificar e teorizar os apontamentos feitos pelos entrevistados.

Por fim, a quarta, e última etapa, constitui o momento de devolução e validação para as instituições e para a comunidade do produto final do diagnóstico. Neste momento, os atores também entrevistados poderão analisar o produto e contribuir com a análise dos elementos ali elencados. Feito esse movimento, a equipe poderá elaborar o “Plano de Trabalho”, ou seja, traçar estratégias técnicas de acordo com as metodologias dos programas e as diretrizes da política para iniciar suas ações no território.

Para o devido funcionamento da Política de Prevenção nos territórios, se faz necessário que o município seja também um ator envolvido. De fato, a instalação dos CPC conta com a realização de um termo de parceria ou convênio que garante obrigações e deveres mútuos, pois não é mais possível pensar na realização de ações dessa magnitude sem a cooperação de outros atores. Nesse sentido, corrobora:

A política de prevenção social à criminalidade é implantada em municípios por meio da celebração de um convênio entre governo estadual e município, visando à distribuição das responsabilidades na gestão da política de prevenção, uma vez que, somente a partir de uma articulação efetiva do Governo do Estado com os municípios, é possível executar uma política de prevenção de base local.

A realidade demonstra que políticas públicas isoladas não alcançam resultados eficientes. É sabido que, embora a Constituição Federal delegue papéis fundamentais aos Governos Estaduais, quanto à segurança pública, os mesmos não têm condições, sozinhos, de responder ao enorme desafio, devido à complexidade das ações que envolvem uma política de segurança pública e à necessidade de articular-se com as políticas sociais de base municipal. (MINAS GERAIS, 2009, p. 35)

Conforme a metodologia dos programas de prevenção, para o desenvolvimento

da política de prevenção de base local, é imprescindível que seja implantado, por parte da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, o Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR). De tal modo, o GEPAR está presente em todas as comunidades atendidas pela política de prevenção à criminalidade, e o ideal é que exerça suas atividades de acordo com a perspectiva de policiamento comunitário, atuando de forma fixa em aglomerados, visando construir a credibilidade da Polícia Militar perante a comunidade local e buscando participar de forma integrada à filosofia da prevenção.

Assim, frente a essa sistematização do processo de implantação de Centros de Prevenção à Criminalidade, que prevê a participação e o diálogo constante com a comunidade, é necessária a compreensão e análise do processo de implantação nos territórios e ser, de fato, participativo e horizontal junto à comunidade. Entender se os atores executores da política de prevenção e envolvidos na implantação favorecem a participação nesse processo, e conseguem garantir o diálogo, a escuta dos moradores e a construção de ações locais frente a essa leitura comunitária também consiste em um desafio da pesquisa, nesse contexto.

#### **4. O OLHAR COMUNITÁRIO SOBRE A ATUAÇÃO DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE NO ÂMBITO TERRITORIAL**

A Política de Prevenção Social à Criminalidade visa atuar com um olhar focado em territórios específicos de maior ocorrência de crimes violentos e no atendimento direcionado a públicos mais vulneráveis, promovendo atendimentos especializados, desenvolvendo projetos e estratégias capazes de contribuir para a reversão de trajetórias criminais, promovendo intervenções em fatores de risco diretamente relacionados à incidência de violências e crimes percebidos em cada território atendido, bem como buscando favorecer e construir estratégias para ampliar o acesso deste público às políticas de proteção social. (MINAS GERAIS, 2014).

Como dito anteriormente, essa política estabelece em seu Marco Lógico, como norteadores de suas ações, os conceitos de segurança cidadã, mobilização social e participação comunitária. A segurança cidadã apresenta um eixo norteador de intervenções comunitárias que tem a participação social como um fator fundamental para as discussões das principais questões e fatores de risco que afetam a violência e a criminalidade.

Este capítulo da dissertação tem o objetivo de sistematizar o “olhar comunitário” coletado na pesquisa, em cada comunidade avaliada. Para operacionalização dessa pesquisa foi realizada investigação qualitativa abrangendo coleta de dados de relatórios e documentos da Política de Prevenção Social à Criminalidade, de outras pesquisas científicas, artigos e publicações relacionadas à segurança pública e à prevenção à criminalidade de Minas Gerais.

Também foi realizada pesquisa de campo, por meio de entrevistas com atores comunitários estratégicos dos dois territórios pesquisados, com o intuito de obter informações e observar a percepção desses atores acerca da Política de Prevenção. Para as entrevistas, elaborou-se um roteiro orientador com questões a serem abordadas com os entrevistados e que serão explicitadas no capítulo.

Foram entrevistados 17 moradores no total, sendo oficinairos do programa Fica Vivo!, atendidos pelo programa Mediação de Conflitos e do Programa Fica Vivo! e lideranças comunitárias identificadas pelo CPC. Todos os entrevistados moram nas comunidades há pelo menos 12 anos e, portanto, antes da implantação dos Programas.

Importante salientar que, quando da realização da pesquisa de campo, a política de prevenção à criminalidade nos territórios estava retomando as atividades há poucos dias. Isso se deve porque, em 05 de julho de 2017, foi publicado o resultado definitivo do Edital SESP/SUPEC nº 01/2017 – Concurso de Projetos, que selecionou a melhor proposta técnica e financeira apresentada por OSCIP para celebrar Termo de Parceria, sendo a OSCIP Instituto Elo lograda vencedora. Entretanto, a OSCIP Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania – IJUCI impetrou Mandado de Segurança sob nº 1.0000.17.056882-8/000 (0568828-61.2017.8.13.0000), com pedido de liminar contra o resultado do referido Concurso, sendo parcialmente deferido pelo Poder Judiciário deste Estado, culminando no impedimento e suspensão da assinatura do Termo de Parceria com o Instituto ELO até nova decisão judicial. Em novembro de 2017, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais denegou o Mandado de Segurança que havia sido impetrado e, em dezembro do mesmo ano, foi assinado novo Termo de Parceria entre a Secretaria de Segurança Pública e a Oscip Instituto Elo.

Dessa forma, apenas em dezembro foram realizados os processos seletivos, as equipes começaram a ser contratadas, e as atividades gradativamente foram retomadas após cinco meses suspensas, o que dificultou a mobilização do público para as entrevistas na pesquisa.

Duas comunidades foram selecionadas para a pesquisa, uma de Belo Horizonte – Jardim Felicidade – e outra de Vespasiano – Morro Alto. As duas comunidades apresentam algumas características próximas. Ambos os territórios são denominados "favelas", apresentam números de homicídios expressivos, dinâmica criminal intensa, e vulnerabilidades sociais.

Como será visto a seguir, a história de formação dessas comunidades é diferente. Os moradores de ambas têm suas origens em outras regiões de Belo Horizonte. O Jardim Felicidade possui uma história de constituição de luta de seus moradores e lideranças pelo direito de construir e viver nessa região; já no caso do Morro Alto, foi o município de Belo Horizonte que negociou com a prefeitura de Vespasiano e alocou famílias desapropriadas de uma região de enchentes na comunidade hoje denominada Morro Alto.

Diante do pressuposto de relação entre a prevenção e as comunidades onde a política atua, nas entrevistas e análises de relatórios desenvolvidos na pesquisa tentou-se perceber o olhar e compreensão do público sobre os programas de prevenção e sobre a

atuação do equipamento Centro de Prevenção à Criminalidade. As análises nessa pesquisa refletem o estudo de caso dos dois territórios escolhidos, e não podem ser generalizadas.

#### **4.1 Breve histórico de formação da Comunidade Jardim Felicidade**

Segundo registro documental dos 10 anos da Rede de Apoio ao Desenvolvimento do Jardim Felicidade, chamado "Jardim Felicidade: várias histórias em uma história" (2013), em 1985, um pequeno grupo de pessoas, liderado pelo Padre Piggi, iniciou no bairro Primeiro de Maio uma discussão sobre o direito à moradia. Nessa discussão, foi informada a possibilidade de desapropriação da região denominada Fazenda Tamboril, na região norte de Belo Horizonte, pela Prefeitura e o Governo do Estado de Minas Gerais.

Em um segundo momento, pessoas de outros bairros (Lagoa, São Bernardo, Floramar, Aarão Reis, Suzana e Tupi) foram convidadas a participar do movimento, que já requisitava moradia própria. Essas pessoas tinham em comum a dificuldade financeira para pagar aluguel de suas casas. Em 1986, após a negociação com o Prefeito Sérgio Ferrara e a aprovação da verba federal repassada à prefeitura para aquisição do terreno, o grupo se fortaleceu e formou a Associação dos Moradores de Aluguel da Grande Belo Horizonte (AMABEL).

O terreno da Fazenda Tamboril foi desapropriado em 15 de setembro de 1986 pelo decreto 5.444 e dividido em lotes de 180 m<sup>2</sup>. Os membros da AMABEL foram responsáveis por fazerem as inscrições dos interessados, a sindicância necessária junto às famílias cadastradas e a distribuição dos terrenos. Antes da construção das casas, as famílias receberam uma carteira indicando sua condição de *associado* da AMABEL, contendo a identificação do seu lote, quadra e um modelo inicial das casas. A Associação realizou, durante 4 anos, reuniões mensais para orientar as famílias durante o processo de aquisição do imóvel.

Conforme o Diagnóstico de Implantação do Centro de Prevenção à Criminalidade, realizado pelo CRISP no Jardim Felicidade (2006), os critérios para adquirir o lote no primeiro sorteio priorizavam as famílias com o maior número de filhos, seguido das famílias com um ou dois filhos. “As famílias que tinham mais de 3

filhos ganhavam também o material de construção, as que tinham só um filho ganhavam só o lote - agente pastoral” (CRISP, 2006).

A construção das casas obedeceu ao prazo estabelecido de 6 meses para o alicerce e mais 6 meses para o restante (paredes, telhas e acabamentos). Caso a casa não fosse concluída no tempo estipulado, o lote seria repassado para outra família. A Prefeitura doou o material básico para a construção de três cômodos funcionais, mas toda a mão de obra para a construção era realizada pela própria família. Um grupo inicial de 200 famílias inaugurou o bairro, construindo também um posto policial e dois galpões.

Com a construção das casas, os moradores iniciaram a luta por escola para as crianças da comunidade. Foram formadas duas associações comunitárias: SCOMFE (Sociedade Comunitária do bairro Felicidade) e ABAFE (Associação Comunitária do Bairro Felicidade). A ABAFE articulou a construção da Escola Municipal Jardim Felicidade junto à SUDECAP (Superintendência de Desenvolvimento da Capital), a Prefeitura de Belo Horizonte, a Copasa e a URBEL.

Antes de ser conhecido por Jardim Felicidade, o conjunto foi chamado de Amabel devido à atuação da associação, mais tarde foi sugerido o nome Paraíbuna e, por fim, o nome Jardim Felicidade. Segundo lideranças, este último nome foi escolhido em votação ocorrida em outubro de 1986.

O Córrego Tamboril, afluente do córrego Isidoro, está situado no interior do bairro, sendo seu ponto de referência mais conhecido. O despejo de lixo, entulho e esgoto no córrego impossibilita o uso da água tanto para lazer como para trabalho doméstico.

Em agosto de 2005, a comunidade foi oficialmente reconhecida como Bairro Jardim Felicidade. A região abrange uma área de 793.641 m<sup>2</sup>, faz divisa com os bairros Floramar e Tupi e possui aproximadamente 4.500 famílias moradoras.

O bairro Jardim Felicidade, na época de sua ocupação, não possuía infraestrutura adequada. Não havia esgoto, ruas asfaltadas, fornecimento de água e luz de forma regular e para toda a população. Um entrevistado relata que "o pessoal tinha problema de água, então o pessoal tinha um chafariz, não tinha abastecimento de água, grande parte do pessoal virava a noite no chafariz enchendo de água". Também não havia transporte coletivo direto, escolas públicas, postos de saúde, comércio e áreas de lazer

dentro do bairro. Todos os serviços básicos e mesmo o comércio eram utilizados nos bairros próximos, como o Floramar e o Jardim Guanabara. De acordo com o registro "Jardim Felicidade: várias histórias em uma história" (2013), hoje a população tem abastecimento de água potável da COPASA (92%), instalação de esgoto sanitário (94%), coleta de lixo (98%) e eletricidade (100%). Possui 02 Centros de Saúde, 02 escolas municipais, 01 escola estadual, 2 creches comunitárias, 3 organizações de base comunitária e várias igrejas de diversas denominações.

Outras conquistas foram alcançadas pela comunidade ao longo dos anos. Uma das mais relevantes ocorreu a partir de 2010, quando os "Títulos de Propriedade" foram emitidos pela Prefeitura e entregues aos moradores. Isso só foi possível porque a comunidade se mobilizou por muitos anos, realizando encontros com a URBEL, assembleias comunitárias, discussões e outros movimentos para que, então, a Prefeitura emitisse 3.900 títulos de propriedade aos moradores da região.

Localizado na região Norte de Belo Horizonte, o Jardim Felicidade é hoje um bairro que abriga aproximadamente 25.000 moradores, em uma área com cerca de 0,79Km<sup>2</sup>. De acordo com levantamentos do IBGE, grande parte do Jardim Felicidade pode ser definida como área de aglomerado urbano ou favela, fato que, de antemão, já introduz um complicador para qualquer política pública que se pretenda introduzir na região.

O Felicidade possui um bom nível de urbanização, com várias ruas e avenidas largas e asfaltadas. Os maiores exemplos são a Avenida A, que corta o bairro de norte a sul, e as ruas 16 e 67, que cruzam o bairro de leste a oeste. No entanto também existem muitos becos e vielas que tornam a circulação bastante difícil em algumas áreas, principalmente na porção norte.

O primeiro aspecto a ser atentamente observado é a sua localização. O bairro fica na região norte de Belo Horizonte, em uma área entrecortada por vários bairros pobres e aglomerados violentos, fazendo divisa com Tupi, Solimões, Floramar e Jardim Guanabara. Além disso, fica próximo ao Jaqueline, ao Guarani, ao Primeiro de Maio e ao Etelvina Carneiro, bairros mais vulneráveis, às margens da Avenida Cristiano Machado.

Em termos gerais, a dinâmica da criminalidade no Jardim Felicidade é semelhante à existente em outros aglomerados da região metropolitana de Belo Horizonte. Assim como em outras favelas, a questão das gangues, das pequenas

quadrilhas de assaltantes e do tráfico de drogas ocupa lugar de destaque na comunidade. Durante as entrevistas, o entrevistado 09 do Jardim Felicidade relata que "o Felicidade era um bairro simples, amigo, não tinha violência, eram 02 policiais que faziam a ronda à noite na comunidade". O mesmo também relata a primeira ocorrência de destaque na região na década de 90. "Até que aconteceu o primeiro crime aqui no Felicidade. Eu saí de manhã e vi o rapaz que tinha sido morto, deitado, achei que ele estivesse bêbado e fui trabalhar e só quando eu voltei à tarde que estava um movimento de polícia e tudo e ficamos sabendo". O mesmo relata que, após o ocorrido, aos poucos foram acontecendo outras situações e atritos entre famílias da região.

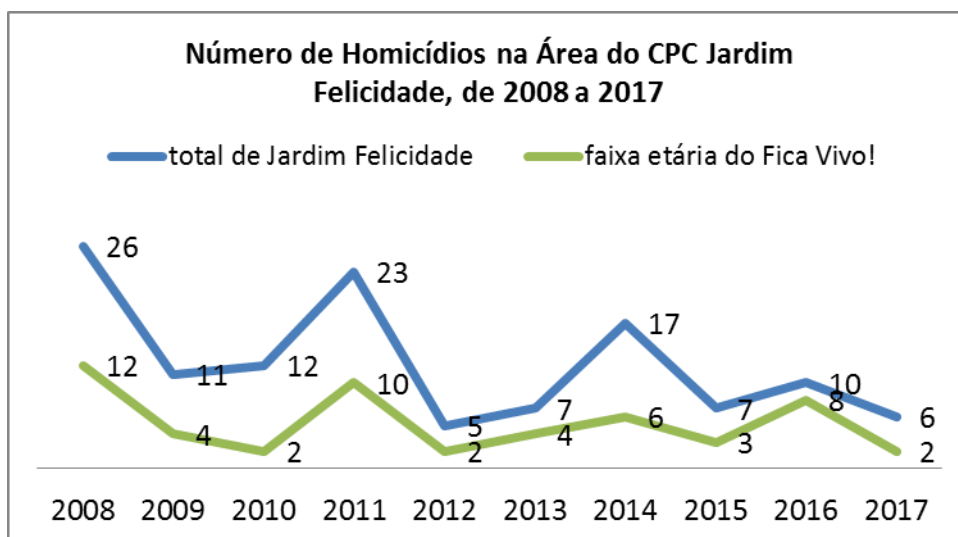
De acordo com o Crisp (2006), os moradores falam sobre um histórico de pontos de venda de drogas, sobre traficantes conhecidos, sobre membros de gangues e sobre os homicídios decorrentes das disputas ocasionais entre grupos. Falam sobre pequenos grupos e até mesmo criminosos isolados que possuem envolvimento com a venda de drogas e pequenos assaltos no Jardim Felicidade. Ao que tudo indica, os pequenos grupos se formam, se fundem, se separam e se desmembram com muita rapidez e dinamismo, seguindo sempre a lógica das afinidades pessoais momentâneas.

Os moradores também relatam que, no final da década de 90 e início dos anos 2000 (CRISP, 2006), estas quadrilhas impunham toques de recolher, travavam tiroteios nas principais ruas do bairro e levavam o pânico à comunidade.

Os homicídios registrados no Jardim Felicidade apresentam algumas oscilações ao longo dos anos, como se pode perceber pelos gráficos abaixo:



Fonte: CRISP/UFMG 2006



Fonte: Observatório de Segurança Cidadã/ SESP, 2018

#### 4.2 Breve histórico de formação da Comunidade Morro Alto

A maneira como se deu o nascimento da cidade de Vespasiano, localizada na região metropolitana de Belo Horizonte, nos permite fazer inferências sobre os fatores sociais envolvidos no processo de ocupação da área do bairro Morro Alto. Vespasiano surgiu como uma espécie de cidade-dormitório de Belo Horizonte. O bairro Morro Alto, por sua vez, surgiu através de um acordo firmado entre as prefeituras de Belo Horizonte e Vespasiano, para abrigar centenas de famílias vítimas de uma enchente ocorrida em 1983, em três favelas da capital. Hoje, o conjunto constitui uma das regiões mais populosas e vulneráveis do município, abrigando aproximadamente 30 mil moradores.

De acordo com o último censo do IBGE, Vespasiano possuía aproximadamente 100.000 habitantes no ano 2010, espalhados por uma área de aproximadamente 70,3 Km<sup>2</sup>. Desse total de pessoas, 98,42% vive na zona urbana do município.

Segundo o Diagnóstico de Implantação do Morro Alto, elaborado pelo CRISP (2006), o surgimento dos primeiros núcleos urbanos que viriam a compor o município de Vespasiano só veio a acontecer no final do século XIX, quando a cidade de Belo Horizonte foi inaugurada como nova capital de Minas Gerais. Naquela época, a ocupação da área foi liderada pela fazendeira Mariana Joaquina da Costa, que fundou o povoado da Fazenda do Capão. Com o passar dos anos, a localidade ganhou uma paróquia e passou a ser ocupada por colonos que também fundaram na região os

primeiros estabelecimentos comerciais. Em pouco tempo, o que era apenas a área de uma pequena fazenda viria a se tornar um povoado, que ganhou o nome de “Arraial do Capão”.

Em 1897, o Governo do Estado inaugurou a estação da E.F.C.B., e o arraial passou a se chamar “Vespasiano”, em homenagem ao coronel Vespasiano Gonçalves de Albuquerque, que administrava a estrada de ferro. O arraial só viria a ser elevado à condição de “distrito” em 1915, por meio de uma lei assinada pelo governador. Em 1948, Vespasiano vê sua área ser estendida, quando o Governo do Estado anexa ao município os povoados de Cipriano, Bernardo de Souza e Nova Granja, que até então pertenciam à cidade de Santa Luzia.

Sempre vinculado ao desenvolvimento da capital, o crescimento de Vespasiano se deu ao longo do eixo do Ribeirão da Mata e da estrada de ferro, sempre em áreas cuja topografia favorecia o estabelecimento de povoados. A construção da antiga rodovia MG-1 (atual MG-424) também contribuiu sensivelmente para a ocupação de novas áreas ao redor do centro urbano que começava a se formar. Nas décadas seguintes, Vespasiano experimentaria um grande crescimento comercial e populacional, o que fez com que o distrito fosse elevado à condição de município em dezembro de 1948.

Vespasiano viveu um “boom” populacional a partir da década de 1970, no entanto pode-se afirmar que esse crescimento não se processou de maneira homogênea por toda a cidade. O centro do município, por exemplo, se expandiu muito pouco e não recebeu um grande contingente populacional. A parte realmente significativa desse intenso processo de urbanização desordenada se deu nos bairros que se formaram na região sul do município, com a formação de novos bairros nessa região.

O surgimento desses novos bairros ao longo das rodovias MG-010 e MG-424, durante a década de 1980, provocou uma situação bastante peculiar em Vespasiano: a existência de praticamente dois núcleos urbanos completamente independentes um do outro dentro da área de um mesmo município. Enquanto o principal núcleo de ocupação da cidade de Vespasiano fica ao norte do município, os novos bairros se formaram ao longo das rodovias já na parte sul do território da cidade, e não fazem fronteira com a parte norte, ficando separados por vários quilômetros.

Localizado na região Sul do município de Vespasiano, às margens da rodovia MG-010, o bairro Morro Alto foi fundado há apenas 35 anos e é uma das regiões mais carentes e violentas da cidade.

A história do Morro Alto começou em 1983, devido a uma grande enchente ocorrida em Belo Horizonte. Na ocasião, as chuvas inundaram as favelas localizadas nos bairros São José, Santa Efigênia e Gameleira, desabrigando centenas de famílias que moravam há anos nestas regiões. Em um primeiro momento, os desabrigados foram instalados de maneira improvisada em hotéis, ginásios, alojamentos e abrigos da capital.

O impasse durou algumas semanas, até que a Prefeitura de Belo Horizonte conseguiu negociar com as administrações municipais de Santa Luzia e de Vespasiano duas áreas onde os sem-teto poderiam ser assentados. Em Santa Luzia, as famílias foram alojadas nos bairros São Benedito e Palmital. Já em Vespasiano, as famílias foram alojadas em um terreno onde a prefeitura já avaliava construir um grande conjunto habitacional para funcionários públicos municipais. Era justamente o Conjunto Morro Alto e foi para lá que as famílias desabrigadas de Belo Horizonte foram direcionadas.

Inicialmente, a obra foi assumida pela Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab) e previa um conjunto com 1.230 habitações. As primeiras famílias foram instaladas na região, ainda em 1983, em casas bastante simples.

O bairro não possuía qualquer infraestrutura de asfalto, água ou iluminação, o que obrigou seus primeiros moradores a viverem em condições extremamente precárias. Ainda assim, a região recebeu um fluxo migratório muito mais intenso do que o previsto e cresceu de maneira rápida e desordenada. Em pouco tempo, praticamente toda a área às margens da rodovia MG-010 já estava povoada, sem obedecer a qualquer tipo de regime de ocupação. Com isso, a Prefeitura de Vespasiano e o Governo do Estado se viram obrigados a urbanizar o Morro Alto às pressas, instalando aparelhos comunitários básicos, como escolas e uma unidade de saúde. Mas esse processo de urbanização desordenado não considerou o planejamento original que havia sido feito pelas prefeituras de Belo Horizonte e Vespasiano.

Como já foi dito, o Conjunto Morro Alto é visivelmente uma das regiões mais pobres de Vespasiano. No entanto, é uma área razoavelmente bem urbanizada. Diferentemente do que se observa em alguns aglomerados de Belo Horizonte, as ruas do Morro Alto são, em sua maioria, largas e asfaltadas, permitindo fácil acesso a veículos e pedestres. Obviamente, o bairro possui algumas áreas de becos e vielas bastante intrincadas, que dificultam muito a circulação. Contudo, a grande maioria do bairro possui um nível razoável de urbanização.

Esse aspecto viário do Morro Alto se reflete no sistema de coleta de lixo utilizado pela população. De acordo com levantamentos do Serviço de Informação da Atenção Básica (SIAB), 99,6% dos moradores são atendidos pela rede pública de coleta. A rede de abastecimento de água e esgoto também atinge quase todas as casas (99,8%), assim como a rede de energia elétrica (98%).

Assim como a grande maioria dos aglomerados da região metropolitana de Belo Horizonte, o Conjunto Morro Alto também possui poucas áreas de lazer e convivência. Apesar de ter aproximadamente 30 mil habitantes (sendo grande parte dessa população formada por jovens), o bairro possui um único campo de futebol gramado, localizado logo à frente da sede do Programa Curumim, e uma quadra poliesportiva comunitária, localizada também na Avenida Existente. Na parte alta do aglomerado, os moradores não contam com qualquer área de lazer. Os espaços de convivência pública, como praças ou parques, são raros.

Levantamentos prévios feitos pela Secretaria Municipal de Ação Social da Criança e do Adolescente de Vespasiano indicam que a rede de aparelhos comunitários do Conjunto Morro Alto é composta por algumas instituições. São duas unidades policiais (uma militar e uma civil), uma associação comunitária, uma policlínica municipal, sete escolas (cinco municipais e duas estaduais), uma igreja católica, uma pastoral de ação social (também ligada à igreja católica), diversas igrejas protestantes e uma sede do Programa Curumim.

A dinâmica da violência e da criminalidade local está atrelada à existência de gangues de traficantes que há anos atuam na região. A grande maioria dos crimes cometidos no Conjunto Morro Alto é praticada por integrantes destas quadrilhas ou por criminosos ocasionalmente ligados a elas. Justamente por isso, percebe-se com muita clareza que a violência dessas quadrilhas deixa marcas bastante evidentes na população local.

Durante os períodos de enfrentamento entre as quadrilhas, os grupos decretam toques de recolher, e a população vê cerceado o seu próprio direito de ir e vir. Em “épocas de guerra”, as pessoas que vivem na área em que uma das quadrilhas age são simplesmente proibidas de frequentar os territórios “pertencentes” a outros grupos. Os moradores contam que, além de montar um esquema de venda de drogas e armas nos territórios onde estão instalados, os criminosos já começam a implantar uma espécie de

“ordem local”, proibindo roubos, estupros, brigas e qualquer tipo de comportamento “desordeiro” que possa atrair a polícia até o local.

Segundo relatório diagnóstico da Política de Prevenção à Criminalidade (2006), as gangues do Morro Alto não desenvolveram inimizades com grupos de outros aglomerados. Ao que tudo indica, a violência das quadrilhas possui um caráter localizado e não ultrapassa as fronteiras do próprio Morro Alto. Eventualmente, a polícia recebe informações sobre a participação de membros desses grupos em crimes cometidos na região central de Vespasiano, principalmente crimes contra o patrimônio. No entanto, a essência da dinâmica criminal desses grupos parece estar essencialmente ligada ao tráfico de drogas e fica circunscrita ao Conjunto Morro Alto.

Sobre o processo de surgimento das quadrilhas de traficantes do Conjunto Morro Alto, segundo o mesmo diagnóstico, nem mesmo aqueles que vivem no bairro desde a sua fundação sabem precisar quando ou como as gangues foram fundadas. Sabem dizer apenas que as quadrilhas de traficantes e todo o terror que elas hoje impõem à comunidade são um fenômeno relativamente recente. Teriam surgido apenas em meados da década de 1990.

Os moradores mais antigos contam que, antes das quadrilhas, o bairro tinha várias turmas de jovens que se reuniam com base na localidade onde moravam. Levando-se em conta uma noção bastante restrita de vizinhança e territorialidade, tudo indica que essas turmas começaram a se tornar gangues a partir do momento em que turmas de diferentes regiões do Morro Alto começaram a se enfrentar, muitas vezes por motivos fúteis.

Pelo visto, justamente essas primeiras turmas ou gangues constituíram o embrião das quadrilhas que hoje assombram o Morro Alto. Era quase como se isso fizesse parte do processo de socialização e formação da identidade de centenas de jovens que, de um dia para o outro, se viram despejados de seus bairros em Belo Horizonte e alocados naquela comunidade.

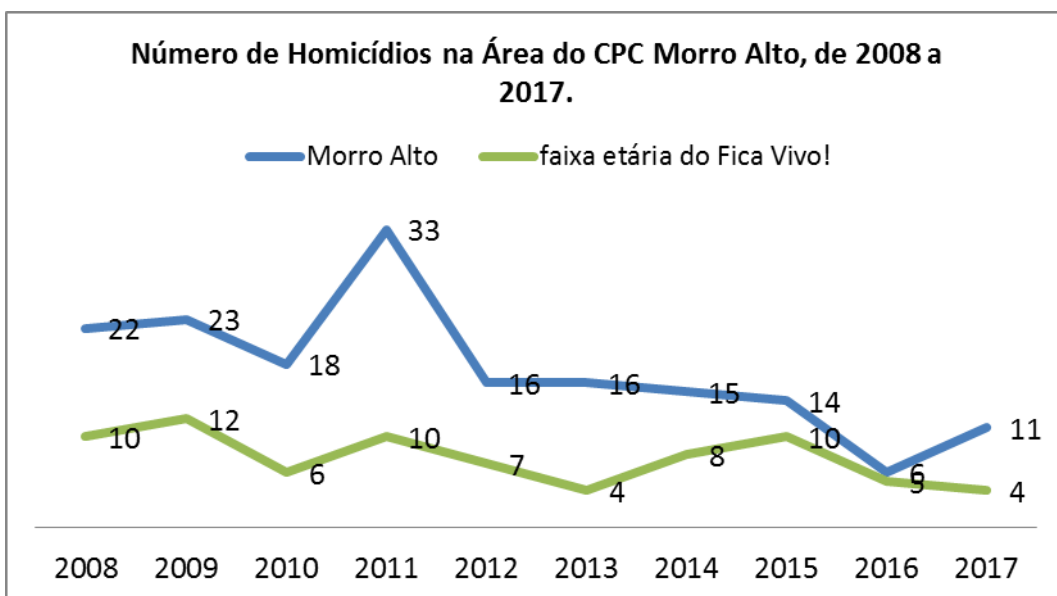
Apesar de não saber ao certo quando e como se formaram as gangues do Morro Alto, muitos moradores ressaltam que a situação se agravou bastante quando os grupos começaram a se envolver com a venda de drogas. Junto com as drogas, teriam vindo as armas e a demarcação mais definida de territórios. Conseqüentemente, vieram também as mortes e enfrentamentos, que acabaram sitiando a comunidade. Hoje, o Morro Alto é dividido em quatro partes rigidamente demarcadas: três delas pertencentes a gangues de

traficantes e uma quarta, na porção oeste do bairro, junto à Avenida Existente, como se fosse uma espécie de “território neutro”, onde acontecem muitos enfrentamentos entre os grupos.

Abaixo, o histórico de homicídios na região do Morro Alto de 1999 a 2005 – fonte CRISP – e de 2008 a 2017 – fonte CINDS:



Fonte: CRISP/UFMG, 2006



Fonte: Observatório de Segurança Cidadã / SESP, 2018

### **4.3 Olhar comunitário quanto à Política de Prevenção nos territórios e a participação social**

Conforme discutido no primeiro capítulo, segundo o PNUD (2011), OEA (2011) e CIDH (2009), o conceito de segurança cidadã remete à proteção dos direitos das pessoas e dos grupos sociais, por meio de modelos democráticos de prevenção e repressão à criminalidade, e objetiva prevenir fatos e fenômenos violentos que firam os direitos dos cidadãos, direitos esses considerados de forma ampliada, como direito à vida, à integridade física e à liberdade.

Nesse sentido, o alcance e a concretude na execução de uma política de segurança cidadã estão relacionados à capacidade do Estado em efetivar intervenções mais integrais, que se preocupem com a repressão e o controle, mas também contemplem a intervenção sobre os múltiplos fatores causais de violência e criminalidade, visando reduzir fatores de risco e fomentar fatores de proteção em políticas de segurança pública, integando diversos setores, instituições e atores envolvidos em ações cooperativas e coordenadas. Nesse sentido, a Declaração de São Salvador sobre a Segurança Cidadã nas Américas OEA (2011) afirma: (CIDH, 2009).

que as políticas públicas de segurança requerem a participação e cooperação de múltiplos atores, como o indivíduo, os governos em todos os níveis, a sociedade civil, as comunidades, os meios de comunicação, os setores privado e acadêmico a fim de fortalecer a promoção de uma cultura de paz e não violência e responder, de maneira eficaz e participativa, às necessidades da sociedade em seu conjunto. (OEA, 2011, p. 4)

A participação dos cidadãos também é considerada imprescindível na execução de uma política pública de segurança cidadã, visto que, por meio da participação, é possível compreender as demandas sociais vivenciadas, planejar as intervenções necessárias no território e favorecer o acesso do público à inclusão social.

O Marco Lógico da Política de Prevenção Social à Criminalidade (2014) descreve que esta política visa ao enfrentamento a violências e criminalidades a partir da implementação de um conjunto integrado de estratégias e ações pelo Poder Público, com a participação da sociedade civil, visando à intervenção direta sobre dinâmicas sociais geradoras de conflitos, violências e processos de criminalização.

A pesquisadora Letícia Godinho (2012) assim conceitua Instituições Participativas:

Instituições participativas são definidas “instituições designadas a promover participação”, ou “a promoção da participação no interior de instituições públicas” (Avritzer, 2009). A participação seria, em tese, mais efetiva quanto maior o número de cidadãos envolvidos e maior o compartilhamento de poder entre os atores do Estado e da sociedade civil. Por fim, espera-se que as instituições participativas promovam a democratização do acesso aos bens públicos, na medida em que criam novas formas, mais democráticas, de implementar as políticas públicas no nível local. (GODINHO, 2012, p.8)

Portanto, sob a perspectiva de que a Prevenção se propõe a executar uma política de segurança cidadã, com caráter participativo e construtivo, os programas pressupõem, em nível local, a participação de atores comunitários que podem contribuir direta e indiretamente para a execução da Política de Prevenção nos territórios.

A metodologia da política prevê ainda alguns resultados esperados que estejam diretamente ligados às ações e intervenções junto ao público, como: "desenvolvimento das atividades de acordo com as peculiaridades do público", "fortalecimento dos vínculos comunitários e institucionais entre adolescentes e jovens", "ampliação do acesso de adolescentes e jovens a espaços e serviços públicos e comunitários demandados, "ampliação da participação social, política e cultural de adolescentes e jovens" e "comunidade organizada para o enfrentamento das violências e criminalidade". Dessa forma, é esperado também que o público receptor dessa política, as lideranças e demais moradores das comunidades, assim como outros atores envolvidos nessa execução, consigam perceber a atuação da Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais a partir dos objetivos propostos e com o alcance dos resultados esperados.

Para o desenvolvimento das ações dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos, e outras ações de prevenção à criminalidade nos territórios, são implantadas Unidades Públicas de Prevenção à Criminalidade, que no âmbito territorial são denominadas Centros de Prevenção à Criminalidade – CPC. Os CPCs são casas instaladas dentro das comunidades onde a Política atua, em que as equipes e a gestão do equipamento organizam suas atividades, realizam reuniões, fazem atendimentos e desenvolvem outras atividades relacionadas à prevenção. Por ser o CPC um equipamento público de segurança dentro da comunidade, seria esperado que a Unidade fosse uma referência para os moradores e para o público atendido.

Conforme já referenciado no capítulo anterior, ao implantar um Centro de Prevenção à Criminalidade em um território, os programas preveem algumas ações

metodológicas essenciais nesse processo de implantação. A metodologia de implantação (CEPEC, 2014) prevê a aproximação e a construção de vínculo comunitário e esse momento de implantação de um CPC é marcante na atuação, construção e legitimidade da política no território.

A entrevistada 15, moradora do Morro Alto há 34 anos, liderança comunitária da comunidade, discorre sobre a implantação do CPC no território com a comunidade e a participação inicial de moradores e lideranças:

como eu participava do GCRIVA, eu acompanhava os programas de prevenção. Eu acho que foi uma época mais efetiva do Fica Vivo! e da Mediação, a gente participava do grupo de gestores locais, era de 15 em 15 dias ou uma vez por mês, não lembro, mas tinha um público muito grande que participava. Era muito legal a reunião de gestores locais, o pessoal tinha prazer em participar, eram reuniões cheias, lotadas, eles faziam questão de estar ali presente. Eu acho que os programas fizeram diferença, embora tenham algumas atividades que eu acho repetitivas, exemplo, as atividades esportivas [sic].

O grupo de gestores locais, segundo a metodologia da Política de Prevenção (2009), era uma ação do Centro de Prevenção à Criminalidade, conceituada como:

um espaço de participação ativa instituído na comunidade para fomentar a discussão sobre segurança pública com foco na política de prevenção à criminalidade. O grupo formado por representantes institucionais e lideranças comunitárias locais com atuação diversificada nas políticas das áreas de saúde, educação e assistência social, detém conhecimento e compreensão singulares dos problemas e potencialidades locais, tornando-se capaz de pensar ações efetivas para a comunidade (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2009).

O grupo de gestores, portanto, era uma ação inicial de implantação de um Centro de Prevenção à Criminalidade e, parece ter sido importante no vínculo, aproximação e participação ativa dos moradores junto à Política de Prevenção.

A participação em segurança pública, como abordado no segundo capítulo, não é uma prática comum nas ações de segurança no país. Nesse sentido, iniciativas que visam a mudanças de paradigma em segurança pública devem propor o diálogo e a participação como fundamentais nas intervenções. Dessa forma, Letícia Godinho (2012) explica o resultado esperado de uma política de segurança participativa:

Além disso, espera-se que a participação cidadã e local dê origem a ações mais democráticas, no que se refere ao acesso aos bens e serviços públicos; ou seja, no caso em questão, espera-se que promova uma distribuição mais equitativa e justa da segurança pública. Presume-se, ainda, que a política se torne mais transparente e responsiva às demandas dos cidadãos e que seja possível exercer sobre ela um maior controle social. Um programa ou uma

política com essa natureza, quando efetiva, garante maior legitimidade ao sistema político, ao Estado e à organização pública que a implementa. Ou seja, espera-se ganhos de legitimidade e um maior apoio, por parte da sociedade, a governos, ao sistema de segurança pública e às organizações policiais que fomentem e mantenham programas participativos – quando adequadamente implementados. (GODINHO, 2012, p. 9)

Um dos itens abordados pela pesquisadora é justamente o "apoio" por parte da sociedade e, no caso aqui abordado, pelo público receptor da política.

Nesse sentido, o entrevistado 09, liderança comunitária do Jardim Felicidade e morador há 30 anos, fala da chegada dos programas no território, da construção de confiança junto à comunidade:

A Mediação teve muito trabalho, estava tendo muitos conflitos, porque as famílias, quando vieram para cá, tinham muitos filhos, e, nessa época, eles já tinham crescido. A Mediação ajudou muito, trabalhou muito e foi muito bem aceita... Nesse período que veio o Fica Vivo! toda essa equipe que veio era muito boa, e acabaram conquistando a comunidade, tanto a Mediação quanto o Fica Vivo!... A mediação e o Fica Vivo! para a comunidade fica como uma base de denúncia, como lugar de escuta, eu não tenho coragem de chegar em uma delegacia e fazer uma denúncia, mas aqui eu tenho coragem de chegar e falar "olha tá acontecendo isso" [sic].

Apesar desse vínculo de confiança referenciado pelo entrevistado, o mesmo fala que a casa - Unidade de Prevenção - não é ponto de referência para a comunidade, até pela localização, que deveria ser na parte de baixo do território, próxima ao córrego, e ter uma sede própria, e não uma casa alugada.

O entrevistado 03, liderança comunitária do Jardim Felicidade, morador há 25 anos, também discorre sobre o vínculo de confiança estabelecido pela comunidade com o CPC:

Você só vai em um lugar onde tem pessoas que você confia, vamos fazer uma comparação, como se fosse um confessionário. As mulheres não viriam aqui para falar de seus problemas familiares, conjugais, que elas enfrentam dentro de casa se elas não confiassem no trabalho, na seriedade das pessoas que trabalham aqui. Aqui você vem, você conversa, você recebe orientação e isso é muito importante para a comunidade [sic].

O entrevistado 02, morador do território há 28 anos, fala da participação comunitária e a articulação em rede do CPC no território:

A aproximação do pessoal daqui com a comunidade foi muito positiva, tanto com os moradores quanto com o pessoal das escolas. Eu falo porque eu trabalho na escola, então eu escuto o que eles falam. Acho muito positivo até por causa de um jovem que está dando trabalho na escola, eles encaminham para cá, antes não tinham. O pessoal da escola entra em contato com o

peessoal daqui. As pessoas da comunidade hoje têm onde procurar. Porque antes era só a regional, e a regional tentava da forma dela mandar pra algum local. Então as escolas têm o apoio, os postos de saúde têm com quem conversar hoje em dia, em questão de depredação, o pessoal entrava pra esconder as coisas lá dentro. E depois que teve a parceria com o pessoal daqui, o pessoal daqui, sempre tenta fazer uma articulação naqueles locais onde está com uma situação mais crítica. Então eu sinto que essa aproximação do pessoal daqui, com o pessoal da comunidade é muito boa, muito boa mesmo [sic].

A palavra confiança foi citada diversas vezes nas entrevistas realizadas. Confiança no CPC, nas equipes e no trabalho desenvolvido pelos programas no território. Os entrevistados demonstram ter nessa política um apoio para levar questões de segurança, conflitos, dinâmica criminal e outros.

No sentido do vínculo da comunidade com a Política de Prevenção no território, o entrevistado 04, morador do Jardim Felicidade há 22 anos, fala de elementos que contribuem na permanência e diferença dos Programas de Prevenção à criminalidade no território, especialmente a forma como a comunidade é acolhida e atendida no CPC e pelos programas. O mesmo sinaliza:

o que ajuda muito no vínculo com a comunidade é a acolhida. Quando as pessoas que estão envolvidas, desde o porteiro, a auxiliar de limpeza, gestor, técnicos e oficinairos entendem a metodologia e conseguem ter uma boa acolhida, aproxima muito. Paralelo a isso o Programa Fica Vivo! e o Programa Mediação de Conflitos levantou das cadeiras e foram para a rua, foram até a população através de movimentos. Movimentos dos jovens, movimentos das famílias... E isso fez uma diferença muito grande. Essas duas coisas que eu falei não teriam mudado se não fosse pelo bom atendimento. E eu percebi dos profissionais que passaram por aqui e dos profissionais que ainda estão que isso é feito [sic].

Já o entrevistado 08, liderança comunitária e morador há 24 anos do Jardim Felicidade, fala que "participação sempre soa muito bem", mas remete a uma participação mais aprofundada que diz de transparência nas ações da política pública, cobranças nas ações executadas, processos coletivos e participativos.

Quando você fala em participação, significa compartilhar ali os erros, os sucessos e dar transparências às coisas. Eu não sei se pela peculiaridade de cada programa, que tipo seria essa participação. O Programa Fica Vivo! é um programa muito mais demandado, porque, quando a gente fala de Programa Fica Vivo!, as pessoas sempre lembram dali, do crime, do jovem, enfim, só isso ocupa o dia inteiro de pauta. E aí o tempo todo eu sinto da comunidade que ela quer falar com o Fica Vivo!, ela quer cobrar do Fica Vivo!, enfim, muita coisa que inclusive não é atribuído só ao FV, mas quem sabe, né. Assim como o Mediação, ele também vem acompanhando esses processos

coletivos e, nesse sentido, são participativos. Agora eu não sei se funcionaria uma espécie de conselho pra discutir algumas situações [sic].

Alguns entrevistados falam do fato de muitos moradores das comunidades não acessarem e não serem atendidos por não conhecerem a existência dos programas. Nesse sentido, a entrevistada 01, moradora do Jardim Felicidade há 27 anos, fala que o Programa Mediação de Conflitos não é mais acessado por falta de conhecimento dos moradores: “então, não sei qual é esse fluxo, não tenho esses dados das pessoas que vêm pra cá, mas, pelo tamanho do território, se as pessoas soubessem mais, elas viriam mais. Não é nem pela localização, é por não saber a função que exerce”.

A entrevistada 15, moradora do Morro Alto há 34 anos, liderança comunitária da comunidade, também discorre dessa falta de aproximação com toda a comunidade:

Eu creio que, se os programas acabassem, teria impacto, porque tem muitos jovens que viraram até oficinairos. A Mediação também é muito importante, a mediação é muito escondida, precisava divulgar mais, porque às vezes as pessoas ficam perdidas. Quando a gente encaminha, as pessoas não sabem onde é... A dificuldade mesmo é que eu acho muito fechado os programas, acho que não sei se é por causa da divulgação e a comunidade não entender, às vezes eu vejo que quem está muito disperso não entende o trabalho. Eu acho que a comunidade precisa entender o papel do Fica Vivo! e da Mediação de Conflitos [sic].

Nas entrevistas realizadas junto aos atores comunitários, o nível de participação, compreensão e o olhar sobre a atuação dos Programas é diverso, especialmente nos territórios diferentes.

Enquanto na comunidade Jardim Felicidade as entrevistas realizadas revelaram uma maior profundidade e clareza quanto à atuação dos programas e os objetivos dos mesmos, no Morro Alto a percepção dos entrevistados é mais superficial e menos clara em relação à atuação dos programas. Porém, algo comum nos dois territórios é que os atores entrevistados ressaltam a importância dos programas para a comunidade, e têm um olhar do CPC enquanto espaço de acesso e confiança para apresentar diversas questões vivenciadas pela comunidade, mesmo que a Unidade não seja referenciada enquanto equipamento público.

Em muitas entrevistas, os moradores citaram a participação em reuniões e ações dos programas nos territórios, o que converge com a proposta de participação e mobilização da política de prevenção. Porém, não foi possível perceber objetivamente

nas falas dos entrevistados a efetiva participação social na construção, direcionamento e avaliação da política pelo público.

Pecebe-se, também, que o olhar dos entrevistados sobre a Política de Prevenção à Criminalidade se mistura com a leitura sobre os programas, a forma de atuação dos mesmos e seus objetivos. Abaixo, apresenta-se o olhar sobre os Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos.

#### **4.4 Olhar comunitário quanto à atuação do Programa Fica Vivo!**

O Fica Vivo! tem como objetivo contribuir para a prevenção e a redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores de áreas nas quais esses crimes estão concentrados. O programa também prevê o alcance de alguns resultados esperados nos territórios de atuação. Dessa forma, é esperado que, na percepção do público, os mesmos consigam visualizar as ações executadas pelo Programa e os resultados que o mesmo apresenta junto ao público atendido.

Frente a essa expectativa de percepção do público quanto à atuação do programa Fica Vivo!, o entrevistado 09, morador e liderança do Jardim Felicidade, fala da chegada do Programa Fica Vivo! no território: “nesse período, 2005, que veio o Fica Vivo!, toda essa equipe que veio, a equipe era muito boa e veio com esse intuito de trabalhar, eles foram conquistando as pessoas”.

A entrevistada 05, moradora do Felicidade há 26 anos, também relata a chegada do programa no território:

Fui me envolvendo com as ações na comunidade... Quando começou o Fica Vivo! em 2005, eu participei das primeiras reuniões porque eu fazia parte do conselho das crianças, pela ABAFE, eu fui por dois mandatos conselheira titular... e, quando surgiu para começar o programa Fica Vivo!, eu participei das primeiras conversas que tiveram, foi até ali no CACI Providência, eles foram explicando... eu participei do seminário, porque eles explicavam como era o programa, o grupo de gestores e falaram que um dos pontos seria aqui no Felicidade.... Foi muito importante a entrada do Fica Vivo! aqui e do Programa Mediação de Conflitos. Melhorou muito a situação aqui do bairro, mas se não tivesse esse programa Fica Vivo!, acho que a situação estava pior [sic].

A mesma entrevistada 05 fala das alterações que o Programa causou na comunidade:

Pelo que eu vejo de tudo, ajudou bastante. Quando há uns meses atrás estava interrompida as atividades aqui, eu pensei: “nossa, como vai ser agora?”

Porque muitos adolescentes e jovens que estavam envolvidos conseguiram sair do tráfico através do trabalho aqui. Inclusive a ABAFE mesmo, que hoje eu sou a atual presidente, cedemos espaço para as oficinas do Fica Vivo! e lá a gente via como que era sido trabalhado. Eu participei também de vários eventos que teve, osicineiros iam também participavam com dança, rap, grafite... então muitos jovens hoje estão estudados devido a esse programa aqui. Se sair do Felicidade, a gente vai perder mais gente para o tráfico, para a violência, para as drogas. A gente vai perder muito mais. Teve família aqui que um participava da oficina e outro não, e quem não está preso, está morto [sic]...

A mesma aponta a contribuição do Programa Fica Vivo! no sentido de ampliar possibilidades para esse público e contribuir nessa reflexão quanto à trajetória e nas escolhas dos adolescentes e jovens.

A entrevistada também fala de possíveis efeitos de uma possível saída do Fica Vivo! do território que se conectam com problemas previstos no marco lógico do programa (2015), como: resolução violenta e/ou letal de conflitos motivados por intrigas, provocações, desavenças ou dívidas; inserção e participação de adolescentes e jovens em confrontos armados envolvendo gangues/grupos rivais; redução das perspectivas de vida de adolescentes e jovens com trajetória de envolvimento com a criminalidade; fragilização dos vínculos familiares, comunitários e institucionais.

Já o entrevistado 14, de 17 anos, morador do Morro Alto desde que nasceu, fala que conheceu o Programa Fica Vivo! peloicineiro de futebol da comunidade que o abordou e perguntou se o mesmo gostaria de participar da oficina:

Eu não participava da oficina, mas certo dia eu estava no portão vendo os meninos jogando, aí veio oicineiro até mim perguntando se eu queria participar, mas eu não tinha material pra treinar, chuteira, essas coisas. Aí ele foi me ajudando e me dando, aí eu comecei a participar da oficina, não só de futebol, mas de teatro também que eu fiz... Quando eu entrei no Fica Vivo! para mim não foi um projeto, foi um refúgio, porque eu tive uma infância muito boa, mas, quando eu tinha 07 anos, meu pai começou a beber bastante e tinham muitas brigas com a minha mãe. Quando eu comecei a participar, em comunidade a gente vê muitas coisas, e hoje tem muita gente que não acredita no que eu me tornei hoje, era pra eu ser uma pessoa bem pior pelo que eu passei dentro de casa. E quando eu comecei a participar, eu só focava no Fica Vivo! e nos estudos, no teatro e no futebol, não queria saber o que a comunidade estava oferecendo, e isso foi bom [sic]...

Pela fala desse entrevistado, participante do programa, percebemos alguns elementos importantes na atuação do Fica Vivo!. O primeiro elemento se relaciona ao interesse demonstrado pelo mesmo pelas oficinas do Programa, que acontecem no território e que materializa um dos resultados esperados na atuação do programa, que é "o desenvolvimento das atividades em consonância com as especificidades do território

e do público atendido". Outra questão advém da descrição de seu contexto familiar vivenciado e que corresponde a uma das situações de problemas estruturantes previstos no marco lógico do Fica Vivo!, qual seja: "violência de gênero, familiar e doméstica". O mesmo reflete nas suas escolhas frente a esse contexto familiar, e estando o mesmo participando do programa. Essa reflexão evidencia a concretude do resultado, também idealizado pelo Programa, qual seja: "reflexão acerca de sua trajetória de vida e condutas de risco".

Já na visão da entrevistada 01, líder comunitária e moradora do Jardim Felicidade há 27 anos, apesar de o Programa ser bom, um desafio para o Fica Vivo! avançar é em relação às intervenções junto ao público e na formação dosicineiros. Segundo a mesma, seus dois filhos participaram de oficinas do Fica Vivo! no território e, apesar das oficinas ofertarem atividades interessantes, quando os abordava para saber se alguns assuntos eram trabalhados na oficina, os mesmos diziam que não.

O Fica Vivo! é uma boa política também, mas eu não consigo sentir, como vou dizer... sãoicineiros da comunidade que estão ali, mas como é essa formação dosicineiros? Essa conversa que eles têm. Meus dois filhos, uma participou com dança, e o outro é mais político, mais engajado. Às vezes, eu fazia algumas perguntas para ele, e ele dizia: "não, lá a gente não fala sobre isso não". Então eu não sei se era por causa doicineiro que não levava isso, ou não achava que era importante, ou se era do próprio programa... Tanto que eu perguntava para ele: "mas lá o que vocês discutem?" Aí ele falava de hip hop. "- Ah mãe, tem tempo pra discutir não, a gente chega lá, os meninos estão fazendo música, a outra tá dançando, e a gente está aqui mexendo". Tanto que ele foi o DJ mais novo de Belo Horizonte que saiu pelo Fica Vivo! com 15 anos... É um programa que participa quem quer, e isso é bom, porque dá liberdade, não cerceia, porque o que o jovem está buscando é essa liberdade, é ele se achar. Mas às vezes ele se acha com tanta liberdade, não sei se de fato ele consegue se achar [sic].

Para o entrevistado 09, morador e liderança do Jardim Felicidade, existe uma diferença entre as equipes que já atuaram no território e a equipe atual do Fica Vivo! Essa diferença, na visão do mesmo, se dá em função da disponibilidade menor da equipe atual para contribuir nos espaços, ações e eventos comunitários, e essa falta de compromisso tem impactado o acesso dos jovens à prevenção ao crime e à redução das mortes:

Para mim, essa equipe atual é a pior equipe que veio, até falei isso outro dia, porque a equipe era muito ruim de serviço, tanto é que ficou um ano e três meses. Essa equipe que veio não tinha esse compromisso, as outras equipes que veio participavam de tudo, participavam da comissão local, da formação de diretores de escola, os eventos que eram promovidos no bairro, teatro na

rua, teve uma peça para trabalhar o lixo "em terra sem lei, urubu é rei", então não tinha dia, era sábado, domingo, feriado, tinha aquele compromisso. Esse pessoal que veio agora era bacana, mas não teve o mesmo compromisso. Tanto é que nós tivemos um período de bastante violência. E eu não vi que o Fica Vivo! conseguiu chegar até esses grupos. Até ano passado, antes de paralisar, eu estive com o técnico do Fica Vivo! e relatei isso pra ele: olha, tem alguns pontos aqui, tem alguns grupos se formando, e se vocês não conseguirem chegar, eu não sei o que vai acontecer. Estourou exatamente nesses locais, foram 3 mortes a menos de 300 metros um do outro... E mesmo a equipe que veio não sendo tão boa, ela fez muita falta nessa paralisação que teve [sic].

Para esse entrevistado e morador, a equipe não conseguiu alcançar alguns resultados esperados para o programa Fica Vivo! previstos no Marco Lógico (2015), como: fortalecer o vínculo dos adolescentes e jovens com o programa, reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas, desenvolvimento das demais atividades em consonância com as especificidades do território e do público, readequação quanto à prioridade de desenvolvimento das atividades de proteção social. Apesar da equipe não ser tão boa, o mesmo complementa que o período sem o Fica Vivo! no território foi pior que a intervenção de uma equipe avaliada, pelo mesmo, como não tão comprometida.

Crítica ao Fica Vivo! também apareceu no território do Morro Alto. Como dito anteriormente, na pesquisa realizada no território Morro Alto, a percepção dos entrevistados em relação à atuação da Política de Prevenção e em relação aos Programas é mais rasa do que verificado no Jardim Felicidade, porém algumas críticas ao Programa relacionadas à forma de atuação e ao distanciamento da comunidade foram apresentadas.

O entrevistado 10, liderança comunitária do Morro Alto, morador do território há 25 anos, quando questionado sobre a atuação do Fica Vivo!, fala sobre o afastamento do programa, mas sem conseguir materializar o problema:

Conheço o Fica Vivo! há muitos anos também, mas hoje sou mais parceiro do Mediação de Conflitos do que do Fica Vivo! Já fui parceiro do Fica Vivo! também, na época eu mexia com associação, então a gente levava até eles, mas não resolvia muita coisa. Aí, na época, eu recuei de ser parceiro. Alguns programas eu abraço, outros não [sic]...

Um ponto relevante a ser destacado é que, nas entrevistas realizadas com oficinairos nos dois territórios, percebe-se uma diferença na leitura, olhar e clareza acerca da atuação do Programa no território. No Jardim Felicidade, os oficinairos falam

melhor dos objetivos e resultados do Programa, enquanto no Morro Alto nem todos os oficinairos conseguiram dizer objetivamente sobre a forma de atuação do Fica Vivo.

Nesse sentido, o entrevistado 04, morador do Jardim Felicidade há 22 anos, oficinairo de capoeira do Programa Fica Vivo! há 12 anos no território, apresenta com clareza e profundidade a metodologia do programa, seus objetivos, e efeitos muitas vezes alcançados:

O Programa Fica Vivo! tem como metodologia reduzir o controle de homicídios. Aí precisamos pensar o que gera esse homicídio tanto pra quem mata quanto pra quem morre. No início eu imaginava que era somente o tráfico, e a gente percebe que não é. Chega o adolescente para as oficinas, “capoeira é a minha”, mas oficinas em geral, e às vezes o adolescente chega e aparentemente está tudo bem com ele. Mas, com o passar do tempo, a gente vai percebendo que dentro da sua casa há um grau de vulnerabilidade e conflito muito grande, e que isso pode viabilizar mortes futuras, e é isso...

Um dos pontos que pode englobar tudo chama-se a intolerância, por vários fatores: gênero, sexualidade, cor de pele, né?! Essa intolerância engloba muita coisa e que leva a esse ponto final. E a gente vem, não só como tentar mediar, mas como prevenir também. É o contrário da repressão que já chega com o ato consumado... Nesse trabalho da gente, chegamos antes desse ato consumado e daí tentamos pensar estratégias, de forma que esse conflito não se alastre e, se estiver muito acalorado, tenta desviá-lo um pouco. Não somente desviar essa morte, mas tentar atrasá-la ao máximo para que ganhemos tempo e tiremos um indivíduo de um lugar para o outro e evitar essa morte... O Programa Fica Vivo! e a Política de Prevenção, no meu ponto de vista, é o melhor que eu já conheci até hoje, mas, se pensa no melhor, pela vulnerabilidade social principalmente para a juventude do Estado. Porque, se o Estado, em geral, fosse forte, nós teríamos outro projeto com demandas maiores, com pensamentos maiores. Nós temos um projeto que é eficaz, mas destinado a uma das classes [sic].

Já o entrevistado 12, oficinairo do Programa há 09 anos, e ex-participante do programa, discorre sobre sua visão sobre o papel e a atuação do programa no território Morro Alto.

O principal papel do Fica Vivo! o pessoal quer um tempo para se ocupar, muitos pais chegam para mim e falam: “ah é bom que ele fica aqui e sai da rua”. Mas, para a gente que trabalha no Fica Vivo!, é um pouco mais que isso, a gente vai um pouco mais fundo. Porque não é chegar e dar uma aula, ou passar uma luta e acabou aquilo dali e cada um vai para sua casa, não! Ainda mais que sou muito amigo dos meus alunos. Se tem alguma coisa acontecendo em casa, a gente tenta passar conselhos e conversar, porque eu já vivenciei muitas coisas dentro do meu lar com minha mãe e meu pai. Então, por essa experiência que eu tenho e por acolher esses jovens na oficina, vai mais além [sic].

Ao contrário de outros oficinairos entrevistados na pesquisa, que souberam trazer mais elementos sobre a atuação do Fica Vivo!, como o público atendido pelo programa, a metodologia do programa, formas de intervenção junto ao jovem, resultados esperados e outras questões, esse entrevistado não apresentou com clareza a

intervenção e os objetivos propostos pelo Programa. De um oficinairo há 09 anos e que já foi atendido em oficina espera-se que o mesmo consiga apresentar objetivamente seu papel no território e a forma como o mesmo trabalha junto à juventude e com o suporte do Programa.

O entrevistado localiza sua relação com os jovens atendidos pela amizade e fala de dar conselhos e conversar como as principais intervenções. Quando o mesmo é questionado sobre seu papel enquanto oficinairo, sua resposta também é rasa frente ao que o programa prevê enquanto papel do oficinairo.

O meu papel (oficinairo) acho que é muito importante na comunidade pelo fato de eu conhecer bastante gente. Pelo fato de eu andar de skate e ter contato não só com adolescentes, mas com idosos também, que sempre muitos procuram, né? É bem importante pra passar para o jovem um conhecimento, além do esporte, como eu falei questões de vivência dentro de casa. Tem muita história de jovens que chegam pra gente e bem parecido (quando eu era mais novo o meu pai batia na minha mãe, eu passei por problemas em casa em relação a isso), então a gente vai conversando pra saber o que pode ser feito em relação a isso. Então, como oficinairo, se fosse só eu, talvez eu não conseguiria chegar no jovem da forma como eu consigo [sic].

Em contraponto, o entrevistado 11, que mora na comunidade Morro Alto há 26 anos, é oficinairo do Programa Fica Vivo! desde a implantação da política no território em 2005 e já desenvolvia um projeto na comunidade antes da chegada dos Programas, consegue dizer melhor dessa atuação do programa no território. O mesmo fala que o Programa chegou como um apoio e suporte para o desenvolvimento de ações dessa natureza na comunidade, e que o público demorou um pouco para compreender os objetivos e a forma de atuação do FV!, muitos achavam que era mais uma escolinha de esporte e que, com o tempo, essa atuação do Programa foi ficando mais clara, e a comunidade foi aderindo. Sobre a atuação e objetivo do Programa Fica Vivo! o mesmo relata:

É um mediador de conflitos, uma força que o Estado tem de reduzir o número de homicídios entre os jovens, reduzir a violência... Quando o Fica Vivo! paralisa por 40 dias, podemos perceber que a comunidade muda um pouco, não temos o mesmo acesso aos jovens sem a oficina. Então, aquele trabalho que a gente faz o ano inteiro de mediação e prevenção ele fica um pouco perdido. Sem o Fica Vivo! na comunidade, essa perda é muito alta, tem mais conflitos sim, os conflitos ficam mais tensos... A gente consegue acessar os jovens diretamente envolvidos nos conflitos pelas oficinas. Por ser um bairro que vive com algumas gangues rivais, em guerra, a circulação dos jovens ainda não é 100%, tem muitos jovens que ainda não circulam em outras comunidades [sic].

Segundo o entrevistado, paralisações da Política de Prevenção Social à Criminalidade nos territórios, como a que aconteceu em 2017 (agosto a meados de dezembro), em decorrência de uma ação judicial que questionou o resultado do edital de escolha da Oscip parceira executora da Prevenção, dificultam objetivamente o acesso e a intervenção junto aos jovens mais envolvidos em conflitos e gangues. Essa falta de acesso afeta, conseqüentemente, ações esperadas para esses jovens, como a reflexão dos mesmos sobre a própria trajetória de vida.

O entrevistado 04, oficinairo do Programa Fica Vivo, fala sobre outro elemento previsto no Marco Lógico do Programa e que se conecta com a questão da circulação dos adolescentes e jovens nos territórios. O mesmo discorre sobre a proposta de intervenção do Programa Fica Vivo! frente ao fator de risco "reduzida circulação nos territórios" para o alcance do resultado "redução das restrições de adolescentes e jovens na circulação pelo território de moradia”:

Quando o programa Fica Vivo! chega, nós fomos muito orientados quanto à circulação. Circulação para mim é algo fantástico, é eu poder exercer meu direito de ir e vir em qualquer lugar. A parte leste está em conflito com a parte oeste. A gente aprendeu que muitas vezes esse conflito não era vigente para os dias atuais, aquele conflito não era dele. Nós precisamos fazer essa leitura... e começar a circular muito. Nessas áreas, os meninos começaram a circular, e não somente circular, eles começaram a andar com as próprias pernas, e isso é fabuloso [sic]!

A redução das restrições da circulação de adolescentes e jovens pela região de moradia é um dos resultados esperados pelo Fica Vivo! nas intervenções realizadas no território. Diferentemente do Jardim Felicidade, em que a circulação dos jovens e demais moradores melhorou, na visão dos entrevistados, no Morro Alto essa circulação parece ainda complicada entre as diversas regiões da comunidade (Morro Alto, Nova Pampulha, Novo Horizonte, Cruzeirinho), afetando, inclusive, o acesso ao Centro de Prevenção à Criminalidade. Nesse sentido, o entrevistado 12 explica:

Então a vinda deles (jovens) ao CPC para eles poderem desfrutar de algo que é direito deles, ainda é um pouco complicada. Mas, em termos de programa, a gente indica muito também o programa Mediação de Conflitos e tenta passar para os jovens a importância do trabalho das técnicas (FV) para auxiliar eles também. Mas essa proximidade de programa e jovem ela existe, mas ainda não é do jeito que a gente gostaria que fosse. Eu acho que a comunidade poderia acessar mais o Programa [sic].

Dessa maneira, entende-se que, apesar das diferenças de olhar acerca da atuação do Fica Vivo! nos territórios, de forma consensual, as lideranças, atendidos, oficinairos e moradores entrevistados compreendem o papel do Fica Vivo! principalmente como um programa que atende jovens e busca intervir na trajetória do público. Também é recorrente a fala comunitária sobre a importância do programa na comunidade e o efeito que o mesmo causou em muitos contextos de criminalidade e na trajetória de muitos atendidos.

#### **4.5 Olhar comunitário quanto à atuação do Programa Mediação de Conflitos**

O conceito de segurança cidadã, conforme visto no primeiro capítulo, está estritamente ligado a valores mais ampliados como promoção de segurança e desenvolvimento humano, proteção e acesso a direitos, redução de fatores de risco, fomento a fatores de proteção, promoção de cidadania e melhoria dos contextos urbanos. O Programa Mediação de Conflitos se propõe a promover meios pacíficos de administração de conflitos nos níveis interpessoal, comunitário e institucional, de forma a minimizar, prevenir e/ou evitar que estes se desdobrem em situações de violências e criminalidade. Além desse objetivo, o Programa também visa aplicar e disseminar princípios e técnicas de mediação; favorecer o acesso a direitos e estimular a organização comunitária (MINAS GERAIS, 2014). Dessa forma, percebe-se que os objetivos do PMC estão alinhados com o marco conceitual da segurança cidadã e seus objetivos.

Ao longo da pesquisa, e frente aos objetivos do programa, buscou-se perceber e analisar a visão dos atores envolvidos e receptores dessa política pública acerca do Programa Mediação de Conflitos, suas ações, resultados e impactos nos territórios pesquisados.

A entrevistada 01 conhece o Programa Mediação de Conflitos há 10 anos, é uma liderança comunitária do Jardim Felicidade e trabalha em uma instituição privada da comunidade. A mesma, ao longo da entrevista, fala sobre o Programa Mediação de Conflitos da seguinte forma:

se não houver obstáculo, é um caminho mais livre, e de uma solução mais imediata. Imediato que eu falo é assim, você veio buscar uma orientação, você já sai daqui encaminhado para algum serviço ou como uma resposta para ter uma devolutiva depois do estudo de caso, aqui você consegue uma

resposta, mesmo que ela seja negativa, mas aqui você tem um retorno, um direcionamento, aí então eu vejo que é positivo. Mas às vezes demora um pouco, por causa, igual da última que aconteceu, essa questão de interromper o programa, depois até voltar é um longo tempo, e as coisas se perdem e a vida é dinâmica [sic].

Percebe-se, pela fala da entrevistada, a visão do Programa Mediação de Conflitos como um programa de resolução alternativa de conflitos que favorece o acesso a direitos para o público atendido, o que se alinha a alguns resultados esperados e previstos no Marco Lógico do Programa, especialmente o acesso ampliado a direitos pelo público atendido.

Para o entrevistado 10, líder comunitário do Morro Alto, o Programa Mediação de Conflitos é uma política muito necessária dentro da comunidade, especialmente pelo fato de favorecer que o público "acesse seus direitos" e seja orientado:

Com a Mediação eu continuei mexendo, porque eu acho que a Mediação é um órgão muito necessário dentro da comunidade. Eu acho que é muito importante, porque tem muitas pessoas que não conhecem o direito deles, às vezes sabem os deveres, mas não conhecem os direitos e precisa de alguém para orientar. Como a gente às vezes não tem acesso direto ao judiciário, e a pessoas do órgão (Programa) tem acesso, a gente encaminha e fica mais fácil. Eles veem o que precisa ser feito e coloca as pessoas no caminho certo [sic].

Ainda sobre o Programa, o entrevistado fala da atuação das equipes em relação ao resultado esperado e previsto no Marco Lógico do Mediação de Conflitos, qual seja: "aumento do repertório de formas pacíficas de solucionar conflitos por parte do público-alvo e da rede de proteção local para intervenção nas violências identificadas":

Quando é algum conflito também dentro da comunidade, a gente tenta resolver lá e não resolve, então traz para cá para resolver, a gente faz o possível para resolver lá, mas, quando não há possibilidade de diálogo, a gente não vai ficar no meio tomando pedrada, então traz para o órgão, encaminhar pra lá [sic]...

Também se percebe a visão de conflito comunitário e o papel do Programa Mediação de Conflitos em contribuir na resolução desses conflitos e, principalmente, no fomento à organização comunitária. Segundo o Marco Lógico do Programa, comunidade organizada para o enfrentamento das violências e criminalidades também é um dos resultados esperados e, para tanto, o programa prevê o desenvolvimento de atividades de estímulo à participação e construção de soluções para problemas comunitários. O entrevistado acima localiza no programa a possibilidade de levar

conflitos comunitários que os próprios moradores não são capazes de resolver sem o suporte do programa. Segundo o marco lógico do PMC, a expectativa não é que o programa resolva para as pessoas, e sim que estimule a participação popular em espaços de debate e construção de soluções para problemas comunitários.

Ainda sobre esse olhar de atuação comunitária do Programa Mediação de Conflitos, o entrevistado 08, morador do Jardim Felicidade, discorre sobre a atuação do Programa nos espaços coletivos:

Eu fico pensando que as relações no Mediação são muito particulares, e de que forma poderiam ser mais participativas, contudo, teve um início de construção, eu falo início porque eu não sei se foi na época, acho que foi até uma coisa recente, quando começou a balangar o programa com essa alteração de parceiro, de oscip gestora, integrantes do PMC começaram a acompanhar espaços coletivos dentro da comunidade, a rede, entendo dessa forma, que eles não ficaram só aqui esperando, mas eles foram até os espaços coletivos, teve uma participação do Mediação de Conflitos também [sic].

Nessa mesma perspectiva, a entrevistada 01, moradora do Jardim Felicidade há 27 anos, fala dessa atuação do Programa em espaços e conflitos coletivos: “mais recentemente o PMC ajudou em uma conversa junto a ABAFE, para saber o que estava acontecendo, como estava o funcionamento, e eles estavam mediando essa conversa com a gente”.

A entrevistada 13, atendida do PMC há mais de 10 anos, fala da importância do Programa em sua vida e para os moradores da comunidade. A mesma também compara a forma como o programa atuou e atua no seu atendimento.

O Programa Mediação é o que me ajudou mais e tem me ajudado. Fui bem acolhida por todos que me atenderam. Sinto falta da "Bárbara", foi ela quem mais me acompanhou, na época dela eu era acompanhada, ela ia na minha casa, eu tinha um acompanhamento mais próximo, ela ia lá. A gente fez um projeto de jardim, foi bem bacana. O Programa veio pra cá e ajudou muito a comunidade. Igual esse tempo que parou (o Programa), me prejudicou muito, né? Porque meu filho me agredia e sempre vim pra cá e era acolhida [sic].

A fala dessa entrevistada remete a um período que a mesma era acompanhada, inclusive em sua casa, e não somente atendida no CPC pelo programa. Tal afirmação indica que, para a mesma, a forma de atuação do programa se alterou, especialmente no acompanhamento do atendido que pode ser mais responsável pelo movimento de procura do programa e de autonomia para continuar o processo de atendimento. No

marco lógico do programa, alguns princípios norteiam a relação usuário – programa, são eles: autonomia, voluntariedade, emancipação, empoderamento e responsabilização.

A mesma entrevistada, moradora do Morro Alto e atendida pelo programa, relata que sua relação com o programa iniciou porque a mesma, em um momento de necessidade de se esconder do ex-marido, porque o mesmo a agredia, acabou por "encontrar" o Programa Mediação de Conflitos e relata como o programa a orientou, atendeu e entrevistou no caso de violência que ela sofria:

meu ex-marido queria me bater e aí, por um acaso, eu entrei lá pedindo ajuda, aí eu conheci o Programa. Aí me acolheram no mesmo momento e eu fui acompanhada e estou sendo até hoje. Eu não saí da relação totalmente não. Mas pararam as agressões, no momento que ele foi atrás, depois chamaram ele, e ele parou de me agredir através do Programa Mediação de Conflitos. Ele saiu de casa há uns 6 meses, mas ainda controla minha vida [sic].

Essa forma de intervenção do Programa Mediação em casos de violência contra mulher está prevista na metodologia do Programa e vem responder a uma das causas delimitadas na árvore de problemas do Mediação de Conflitos, qual seja: ausência de políticas públicas especializadas no território que atendam mulheres em situação de violência doméstica e intrafamiliar.

Nesse sentido, Crawford (1998), citado no primeiro capítulo, fala do risco de se ter políticas de segurança pública que foquem suas intervenções apenas no âmbito público e não se preocupem com o âmbito privado. Ele chama esse fenômeno de "perigo do silêncio particular", quando supõe-se que o perigo habita espaços públicos, não domínios privados. O mesmo explica que pode existir uma conexão perdida entre o crime público e o perigo particular. Consequentemente, as arenas privadas e as relações de poder "privadas" que residem nele, muitas vezes, são ignoradas nas agendas de segurança da comunidade. Como resultado, muita violência doméstica e assédio sexual não são evitados pela prevenção de crimes comunitários, conforme explica o autor:

Além dos silêncios em relação aos crimes que ocorrem em ambientes "privados", também há ausências das agendas de prevenção da criminalidade em relação a formas de criminalidade menos visíveis. Daí os crimes corporativos, como outros tipos de crimes que ocorrem "atrás de nossas costas", são marginalizados pela mudança para a prevenção da criminalidade comunitária. Ironicamente, isso ocorreu exatamente em um momento em que uma maior preocupação pública e jurídica pareceu ter vindo a desenvolver a este respeito. Dado o impacto disperso de muita criminalidade corporativa, é menos fácil ver como isso pode ganhar um forte suporte nas agendas de prevenção de crime da comunidade local. O crescimento dos grupos locais de pressão ecológica e ambiental, no entanto, apontam para a possibilidade de

desenvolvimentos progressivos neste campo. (CRAWFORD, 1998, p. 164) –  
tradução própria

O Programa Mediação de Conflitos, nesse sentido, atua na contramão das ações tradicionais de segurança pública propondo uma forma de atuação que visa atender e contribuir na resolução de conflitos e no acesso a direitos, conflitos esses de natureza privada ou pública.

Nos dois territórios também é recorrente a fala de que os programas não alcançam toda a comunidade, e ainda mais o Mediação de Conflitos. Segundo o público entrevistado, muitos moradores precisam acessar o programa, mas desconhecem a existência do mesmo, ou não sabem o que de fato o programa executa. A entrevistada 01, moradora do Jardim Felicidade, fala nesse sentido:

O Programa, por ser demanda espontânea, nem todo mundo sabe da existência e do que ele de fato pode trazer de benefício. Não é nem pela localização, é por não saber a função que exerce. Igual quando fala assim, mediar conflitos, “ah, não vou lá não, porque, tipo assim, eu quero que resolve, então, para resolver, tem que ter briga, tem que ser com o juiz pra resolver e ter força de lei ali” - então, não sei qual é a compreensão da comunidade quanto a isso [sic].

No mesmo sentido, a entrevistada 13, moradora do Morro Alto, fala que muitos moradores não acessam e não conhecem o programa e avalia a importância do PMC para ela própria:

Muitas pessoas não sabem do Programa, muitas pessoas não sabiam que voltou. Eu mesmo moro aqui na rua e não sabia que tinha voltado. Eu dependo do programa, se acabasse, era um problema pra mim. Muitas vezes eu não estava agendada e chegava no desespero e era atendida. É o único programa aqui no bairro que funciona como um suporte [sic].

Percebe-se que, nos dois territórios, o Programa Mediação de Conflitos é bem avaliado pelos entrevistados, que destacam muitas vezes a importância do programa no acesso a direitos, que é um dos eixos e objetivos fundamentais do programa. No território Jardim Felicidade há uma referência maior dos entrevistados em relação ao papel comunitário do PMC, que consegue manter uma atuação de rede e uma atuação participativa junto aos moradores. Já no Morro Alto, as falas são recorrentes referenciando o atendimento individual, e pouco se abordou o atendimento coletivo, ou mesmo as ações de rede e a mobilização comunitária. Destaca-se, também, que nos dois territórios parece não haver um alcance total dos moradores por parte do programa, como

deveria ser, e os próprios entrevistados falam dessa necessidade de maior divulgação e mobilização comunitária.

#### **4.6. Olhar comunitário quanto à atuação dos programas de prevenção à criminalidade e a melhoria dos contextos urbanos**

A Política de Prevenção à Criminalidade, como já abordado, se propõe a executar uma política de segurança cidadã. Conforme o marco lógico (2014) da Política de Prevenção à Criminalidade, a forma de atuação dessa política parte da percepção de que existem fenômenos multicausais (fatores de risco) geradores de conflitos e violências, e que é possível enfrentá-los a partir de soluções plurais (fatores de proteção) nos territórios de atuação.

Segundo Crawford (1998), citado no primeiro capítulo, as intervenções sociais de prevenção à criminalidade são classificadas em prevenção desenvolvimentista e comunitária. A primeira se relaciona à capacidade de prevenir o desenvolvimento em indivíduos de potenciais criminosos, já o segundo está relacionado às intervenções nas condições sociais que podem influenciar o surgimento de infratores na comunidade e as intervenções da comunidade que contribuem na não ocorrência do crime. As duas formas de intervenção são diretamente afetadas pela capacidade de identificação de fatores de risco que podem influir na ocorrência de criminalidade e violência e na intervenção assertiva frente a esses fatores.

Esses fatores de risco, segundo o mesmo autor, estão associados, em geral, a comportamentos individuais, a influências familiares, a condições de vida, a influências escolares, a grupos de convivência, e à falta de oportunidades.

Dessa forma, o Fica Vivo! e a Mediação de Conflitos buscam minimizar fatores de risco em territórios que concentram criminalidade violenta, por meio de ações e estratégias de prevenção à criminalidade, com o fim de intervir em trajetórias e alterar esses contextos violentos. Assim, a pesquisa buscou perceber nas entrevistas junto ao público a percepção dos mesmos sobre possíveis alterações nesses contextos urbanos a partir da atuação dos programas de prevenção à criminalidade nas comunidades pesquisadas.

Entrevistado 08, morador do Jardim Felicidade há 24 anos, liderança comunitária, expressa sobre mudanças culturais e na dinâmica criminal do território, a partir da atuação dos programas:

Então, de fato, altera-se a dinâmica da criminalidade. Até um conflito mesmo, quantos conflitos não começam com um bate-boca, e logo ali vira uma luta de faca, que vai pegar o revólver e tal, então se esses agentes comunitários, essas lideranças, se as pessoas estão entendendo que existe um serviço ali, ela vai conseguir entender que, entre o bate-boca e a faca, eu vou procurar aquele Mediação de Conflitos para me ajudar. Ela vai ter uma outra alternativa também [sic].

Percebe-se que uma das causas imediatas de conflitos apresentados no Marco Lógico do Fica Vivo! é a "resolução violenta ou letal de conflitos" e, da mesma forma, o Mediação de Conflitos apresenta na sua árvore de problema a "predominância de formas violentas de administração de conflitos que se desdobram em situações violentas e/ou delituosas". Portanto, quando a comunidade percebe nos programas a possibilidade de resolver esses conflitos de outra forma, que não por meio da violência, fatores de risco são reduzidos, e a política previne a violência e a criminalidade, alterando o contexto local.

O entrevistado 11, morador do Morro Alto há 26 anos, oficineiro do Programa há 09 anos, e ex-participante do programa, fala sobre os conflitos no território e das alterações na dinâmica criminal:

A gente aqui na comunidade sofre muitos picos, tem época que está muito boa, agora em relação aos conflitos está mais estável. A dinâmica criminal aqui sempre foi assim, tem esses picos, mas já tiveram momentos que os conflitos eram mais intensos. Você saía do Morro Alto e falava que você morava no Morro Alto e as pessoas falavam que você era louco de morar aqui. Era pior que Faixa de Gaza. Com as oficinas terem vindo para cá, a gente consegue "abraçar" mais jovens e fazer com que isso não se expanda. O tráfico acaba perdendo para pegar os jovens para recrutar, está meio que diminuindo assim [sic].

Na visão do mesmo, o programa consegue estabelecer um vínculo com os jovens e ofertar outras perspectivas, especialmente por meio das oficinas, que, de certa forma, controlam os conflitos.

No mesmo sentido, a entrevistada 15, moradora do Morro Alto há 34 anos, liderança comunitária da comunidade localiza a história de formação do território com um elemento determinante na organização conflituosa no território. A mesma também

fala das alterações na dinâmica criminal no Morro Alto e de uma maior sensação de segurança percebida na região:

Morro Alto, desde que a gente mudou, era muito violento. Na verdade, antes era mais, no início era mais porque era uma região que tinha muito policiamento. As favelas de Belo Horizonte tudo no mesmo lugar, e cada comunidade tinha sua característica... Tráfico de drogas foi crescente nos anos 90, e aí começou a morte de muitos adolescentes, crianças e adolescentes da região. Perdi vários colegas que cresceram comigo, já morreram. E aí, hoje eu não sei se está mais calmo, ou se porque dividiu mesmo as regiões, então a gente não pode falar que o tráfico se organizou dentro da comunidade porque eles pararam de se matar, hoje a gente percebe que cada um fica na sua linha, na sua zona territorial. Só que a violência, a gente acaba acostumando, mas deu uma apaziguada frente ao que a gente vivia antes.

Essas alterações apresentadas pela entrevistada exprimem resultados esperados e previstos pelos programas a partir da redução de fatores de risco, como: prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas e ampliação da sensação de segurança

No Jardim Felicidade, o entrevistado 03, morador do Jardim Felicidade há 25 anos, liderança comunitária, fala de alterações estruturais na comunidade e da sensação de que hoje as pessoas dialogam mais:

pegamos o bairro iniciando, mas Graças a Deus não temos mais nenhuma rua não asfaltada. "O que vocês querem trabalhar? com prevenção ou repressão?" porque se você não faz o trabalho de prevenção, você vai ter que trabalhar na repressão. Então é muito importante o trabalho de prevenção, porque o trabalho de prevenção é muito abrangente, você não tem que ficar só: "oh, vou trabalhar só com oficina de capoeira, eu vou trabalhar ali para poder trazer os meninos nesse aqui, eu tenho um grupo aqui que eu vou trabalhar na área de esportes", são coisas muito boas... dentro da política de prevenção nós temos que pegar no todo, não é só pegar a criança lá na ponta, lá na escola, porque a criança que está na escola é uma coisa, mas de repente quando ela volta pra casa dela, é outra coisa... os trabalhos são bons, porém são maus [sic] divulgados. Pelo pouco que é divulgado, e pelas pessoas que têm vindo aqui, a gente vê os resultados nas famílias. Hoje a gente não vê mais pelo bairro brigas de casais, que tinham muitas, quando a prevenção começou na comunidade a gente via muita briga de família pela rua, as mulheres eram expostas. Depois que vocês vieram para o bairro, as pessoas começaram a pensar. É certo, mas não é dessa forma que eu tenho que agir. Eles passaram a refletir o esposo e a esposa e, para a família, isso fez muita diferença. Hoje as pessoas conseguem sentar nas suas casas e dialogar, porque, ao invés dela sentar e xingar, sentar e brigar, ela consegue sentar e dialogar [sic].

O entrevistado 02, também morador do Jardim Felicidade há 28 anos e oficinheiro, discorre sobre a dinâmica criminal do Jardim Felicidade e das alterações no

território após a chegada do programa e com as intervenções estratégicas que foram realizadas:

o Conjunto Felicidade sempre foi dividido, em várias partes. Depois que o programa veio pra cá, tanto é que na época, tinha uma guerra com o pessoal das Casinhas. Essa guerra era muito forte mesmo. Tanto é que eles desciam matavam um, cara subia matava outro e era assim. Depois que o programa veio, aí teve a implantação da oficina, nossa oficina era só no Conjunto Felicidade, mas se a guerra tá acontecendo aqui e lá em cima, nós temos que atender lá em cima, aí eu passei a atender um dia aqui e um dia no Jardim Guanabara. Depois disso as guerras foram apaziguando, o pessoal da área de cima começou a circular de novo, o pessoal voltou a fazer compra no supermercado, porque antes não subiam por medo de retaliação. Mas a implantação do Programa teve um impacto muito grande nas gangues, tanto aqui na 9 (Rua do CPC) que era muito forte com o Xodó [sic].

As entrevistas realizadas junto ao público dos territórios demonstram que, para os mesmos, o contexto urbano dos territórios pesquisados se alterou para melhor. A dinâmica criminal dessas áreas permanece conflituosa, porém menos violenta do que em outros momentos que a política não estava implantada. Exemplo trazido foi a sensação de que segurança da comunidade na circulação se alterou, que os conflitos não acontecem tão expostos como em outros momentos e, principalmente, que muitos visualizam por meio dos programas a possibilidade de resolver seus conflitos de forma não violenta.

#### **4.7. Olhar quanto à atuação policial nos territórios**

Para atuar de forma permanente e especializada em territórios mais violentos, a Polícia Militar de Minas Gerais criou, no ano de 2002, o Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco (GEPAR) com ênfase na prevenção criminal, respeito aos direitos humanos e mobilização da comunidade. O Grupamento foi criado como uma estratégia de intervenção qualificada para atuar junto com o Programa Fica Vivo! nos aglomerados mais violentos.

Segundo a Resolução 003/2016 PMMG, que prevê e regula a atuação do GEPAR, esse grupamento está inserido no contexto de transição de policiamento nestas "áreas de risco social" em que a polícia deixa de ser um instrumento exclusivo de controle e passa a atuar como uma "polícia cidadã". Essa forma de atuação pressupõe que a polícia se preocupe com todos os problemas de segurança pública do território e

visar um laço de confiança com a comunidade, superando, assim, a polícia tradicional, que muitas vezes traz soluções paliativas e efêmeras.

A atuação prevista para o GEPAR visa favorecer que os policiais alocados nesse grupamento conheçam melhor a região policiada e desenvolvam estratégias condizentes com as especificidades de cada localidade, envolvendo as lideranças comunitárias no processo decisório. O GEPAR tem como missão precípua conseguir aplicar táticas de policiamento comunitário e repressão qualificada em comunidades marcadas pela atuação das organizações criminosas. Segundo a mesma resolução, são também objetivos da atuação GEPAR:

a) executar o policiamento comunitário na área de risco, visando prevenir e resolver, com a participação da comunidade, problemas locais relacionados ao crime, medo do crime e desordem pública.

b) fomentar a mobilização social para promover a cultura de paz e a construção de um ambiente seguro na área de risco sob sua responsabilidade.

c) combater o crime organizado por meio da repressão qualificada, em conjunto com os demais órgãos do Sistema de Defesa Social, focalizando ações estratégicas na área de atuação.

A Resolução 003/2016 define, ainda, três pilares de atuação do GEPAR, quais sejam: prevenção, mobilização social e repressão qualificada.

A prevenção é definida para a Polícia Militar de Minas Gerais, dentro do contexto policial, como o “conjunto de procedimentos operacionais voltados para a antecipação objetiva à ocorrência de delitos, tendo em vista a manutenção da ordem pública e da paz social” (MINAS GERAIS, 2016). A prevenção possui uma dimensão imediata relacionada diretamente ao emprego do policiamento, e uma dimensão imediata relacionada às ações de atuação em rede. A Resolução prevê que a atuação preventiva pelo GEPAR deve incluir as seguintes ações:

a) conhecer a história de formação da comunidade de sua área de atuação e suas características culturais, visando entender a dinâmica social;

b) atuar diretamente nas causas dos crimes violentos, em especial o homicídio, bem como o tráfico de drogas ilícitas, porte de arma de fogo e a delinquência infanto-juvenil;

c) conhecer e identificar os cidadãos infratores que atuam na área de risco, mantendo banco de dados atualizado com fotos e endereços de todos que forem presos,

organograma e mapas dos locais de atuação de gangues e quadrilhas para subsidiar a repressão qualificada;

d) realizar contatos com os moradores da área de risco, por meio de visitas residenciais, reuniões e fóruns comunitários, interagindo com estes, com o propósito de estabelecer uma relação de confiança recíproca e distingui-los dos cidadãos infratores;

e) buscar informações de forma antecipada (especialmente em mídias sociais) sobre festas irregulares em clubes, bares ou mesmo em via pública, envolvendo os demais órgãos do Sistema de Defesa Social, adotando as medidas necessárias para evitar a ocorrência de tais eventos, especialmente aqueles sem alvará da prefeitura municipal e/ou contraindicados pelo Corpo de Bombeiros;

f) realizar ponto base e abordagens policiais sistemáticas nos pontos suspeitos de venda de drogas, com o intuito de inibir a prática de comércio e uso nestes locais;

g) manter diálogo com os gestores, técnicos e oficineiros do Centro de Prevenção à Criminalidade no intuito de fortalecer a rede de proteção local;

h) realizar visitas tranquilizadoras em comércios, casas, escolas e postos de saúde, visando reestabelecer a sensação de segurança às vítimas de crimes;

i) atuar no sentido de angariar a confiança da comunidade local, por intermédio de ações de interação, mantendo contatos frequentes com os moradores;

j) intensificar as abordagens a pessoas que apresentem fundada suspeita de portar objetos ilícitos (especialmente armas de fogo e armas brancas);

k) atuar em conjunto com os órgãos que compõem o Sistema de Defesa Social, ONGs e lideranças comunitárias, de forma a antecipar e identificar as desordens sociais e fatores de risco, visando reduzir a violência e o crime.

Já a Mobilização Social, segundo a mesma resolução, é descrita como "a participação conjunta da comunidade, empresas, governos e organizações sociais para a erradicação ou redução de problemas sociais relacionados à fome, à pobreza, ao dano ao meio ambiente, ao desperdício de energia, à segurança pública etc.". Nesse sentido, o GEPAR realizará a mobilização social, executando uma série de intervenções:

a) incentivar a comunidade a mobilizar-se socialmente, com o propósito de estabelecer objetivos comuns a serem desenvolvidos em prol desta e, por consequência, contribuir para construção de um ambiente seguro;

b) atuar como mediador entre a sociedade e os órgãos públicos responsáveis pela infraestrutura urbana da área de risco, sempre que se deparar com demandas específicas deles, no intuito de solucionar os problemas locais;

c) fomentar em conjunto com o Centro de Prevenção à Criminalidade, nos locais onde estiverem instalados, ações de entretenimento, práticas esportivas, palestras, projetos preventivos, feiras culturais, campanhas educativas e outros, dentro do enfoque de participação e interação com a comunidade;

d) realizar ações integradas com os postos de saúde, escolas, centros de referência de apoio ao cidadão, entre outros, no sentido de contar com a participação efetiva destes órgãos no atendimento aos anseios sociais;

e) estabelecer parceria entre a população local e a polícia, com o propósito de trabalharem juntas para identificar, priorizar e solucionar problemas daquela comunidade, bem como construir uma identidade recíproca voltada para a coparticipação na prevenção e produção de segurança;

f) cadastrar líderes comunitários, associações, escolas, postos de saúde, órgãos de assistência social, organizações não governamentais (ONGs), rádios comunitárias e quaisquer outras organizações públicas ou privadas que atuam na área de risco, com o objetivo de fomentar a interação social e a atuação em rede;

g) promover reuniões comunitárias, incentivar as lideranças locais a participar do Conselho Comunitário de Segurança Pública (CONSEP) e mobilizar a comunidade visando à melhoria da qualidade de vida dos moradores, inclusive propondo a criação de Redes de Proteção Preventiva;

h) fomentar e participar de projetos sociais que visem à interação da comunidade com a PMMG e demais órgãos do Sistema de Defesa Social, melhorando, assim, o relacionamento e a visão dos moradores locais em relação à polícia e resgatando a dignidade dessas pessoas.

A repressão qualificada é definida na Diretriz Geral para Emprego Operacional (DGEOp) da PMMG, como: conjunto de medidas adotadas por órgãos policiais com o objetivo de [...] reprimir crimes de forma pontual, mediante utilização da análise criminal e da Inteligência de Segurança Pública na produção de conhecimentos, visando resultados pontuais de contenção e redução da criminalidade. Nesse contexto, segundo a Resolução 003/2016, o GEPAR executará a repressão qualificada através das seguintes ações:

a) executar ações policiais efetivas contra a criminalidade, estabelecendo-se uma atuação integrada com demais órgãos do Sistema de Defesa Social, com o objetivo de combater o crime violento na comunidade, sobretudo o homicídio, tráfico de drogas, porte ilegal de arma de fogo, roubo e extorsão;

b) realizar operações policiais em bares e estabelecimentos congêneres, casas de show e outros locais que, pela sua natureza, fomentem o homicídio, o tráfico de drogas, o porte ilegal de arma de fogo e a delinquência infanto-juvenil, preferencialmente, em conjunto com os demais órgãos do Sistema de Defesa Social e outros que, por sua natureza social, possam contribuir para a solução do problema;

c) buscar, em conjunto com as Seções de Inteligência das Unidades de Execução Operacional, informações úteis sobre locais onde estejam sendo guardadas ou manuseadas armas e drogas, e/ou estejam homiziados infratores procurados, solicitando ao Poder Judiciário a expedição de mandados de busca e apreensão para estes locais;

d) elaborar dossiês sobre infratores contumazes na prática de crimes violentos, visando possibilitar a priorização e focalização de ações por parte do Ministério Público e Polícia Civil;

e) acompanhar a evolução dos crimes violentos e homicídios e suas correlações com integrantes de quadrilhas e gangues instaladas no território de atuação;

f) manter o acompanhamento das denúncias anônimas, principalmente as advindas do serviço Disque Denúncia Unificado (DDU), referente à área de atuação;

g) monitorar as ações de infratores integrantes de quadrilhas instaladas nos locais de atuação, subsidiando de informações as Unidades de Execução Operacional para o planejamento de ações e operações conjuntas, evitando, assim, a ocorrência do crime;

h) intensificar operações integradas com as Delegacias de Área e Especializada em Homicídios, visando capturar homicidas contumazes;

i) combater os eventos irregulares que possibilitem a prática de delitos, a sensação de insegurança e a desordem pública;

j) participar do Grupo de Intervenção Estratégica (GIE) do Programa “Fica Vivo!”, onde houver, em parceria com o Ministério Público, com vistas a somar esforços no combate às organizações criminosas que atuam no aglomerado.

Percebe-se que a atuação prevista e descrita pela PMMG para o GEPAR se alinha em alguns elementos com o Marco Lógico da Política de Prevenção e dos

programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos. O grupamento GEPAR deve atuar juntamente com o Centro de Prevenção à Criminalidade e, principalmente, próximo às comunidades. Essa proximidade, para a polícia militar, tem como objetivo construir laços e efetivar um policiamento denominado "comunitário".

A pesquisadora Letícia Godinho, no artigo "Segurança Pública com participação", discorre sobre o policiamento comunitário:

O tradicionalmente denominado policiamento comunitário, ou policiamento de proximidade, possui, por definição, um importante potencial de aproximação da polícia com os grupos sociais; no caso brasileiro, deve-se prestar atenção para a possibilidade de uma ruptura com um padrão histórico de apartação entre a polícia e os grupos sociais mais "vulneráveis", bem como para o aumento da participação desses últimos no enfrentamento da questão da violência nos locais onde residem e onde, em geral, são verificadas as mais altas taxas não só de crimes, mas também de vitimização. Contudo, veremos que, segundo a literatura, muitas experiências de introdução de policiamento comunitário, aqui e no exterior, correm um grave risco de se tornarem um tipo de "policiamento de áreas especiais" ou "de risco"; ao fazerem-no, tornam o programa passível de assunção de um viés altamente repressivo e tendente a perder seu potencial democratizador. (GODINHO, 2012, p.3)

O capítulo aqui proposto não tem como objetivo avaliar se a atuação do GEPAR nos territórios efetiva o denominado policiamento comunitário ou não. A análise aqui descrita se refere ao olhar do público acerca dessa atuação da PMMG, que se propõe a ser de proximidade e estabelecer, com o público, laços de confiança, o que está previsto no marco lógico dos programas de prevenção à criminalidade como estratégica para as intervenções de proteção social e repressão qualificada nos territórios.

Os pilares da atuação do GEPAR, Prevenção, Mobilização e Repressão, se concretizam na medida em que as ações previstas na Resolução são operacionalizadas no dia a dia comunitário. A descrição destes eixos na Resolução 003/2016 congrui ações de naturezas diversas, nos mesmos pilares, e que podem ser observadas e avaliadas pelos moradores.

Nas entrevistas realizadas nos dois territórios, Jardim Felicidade e Morro Alto, percebe-se uma diferença clara de olhar do público sobre a atuação policial. No Jardim Felicidade, de modo geral, os moradores referenciam mais a polícia como um ponto de apoio e de intervenção necessária, enquanto no Morro Alto há uma resistência clara do público e um descrédito em relação à atuação policial.

O entrevistado 08, morador do Jardim Felicidade, assim discorre sobre a atuação do GEPAR junto com o Fica Vivo!:

Enquanto interferência no bairro foram inúmeras vezes que, de acordo com os relatos dos usineiros, o programa Fica Vivo! agiu junto ao Gepar pensando alguma tática ali pra interferir em um possível conflito, e no território, acredito que possam ter sido poupado diversas vidas com essas interferências de inteligência [sic].

Percebe-se que o entrevistado fala de uma atuação estratégica do GEPAR junto com o Fica Vivo! que pode ter prevenido vários homicídios no território. Essa leitura de uma atuação preventiva e estratégica frente a um conflito evidencia alguns objetivos previstos no Marco Lógico da Política de Prevenção Social à Criminalidade (2015) em relação à execução da política e dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos, como: contribuir para prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos, promover meios pacíficos de administração de conflitos que contribuam para minimizar, prevenir e/ou evitar que estes se desdobrem em situações de violências e criminalidade, ampliar a assertividade e tempestividade do policiamento preventivo; ampliar a legitimidade do policiamento preventivo e das ações repressivas, prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas.

Analisando a Instrução 003/2016-CG do Gepar, podemos referenciar a fala desse entrevistado a alguns objetivos previstos na atuação do GEPAR, quais sejam: ações policiais efetivas contra a criminalidade, estabelecendo uma atuação integrada com demais órgãos do Sistema de Defesa Social, com o objetivo de combater o crime violento na comunidade, sobretudo o homicídio, tráfico de drogas, porte ilegal de arma de fogo, roubo e extorsão e manter diálogo com os gestores, técnicos e usineiros do Centro de Prevenção à Criminalidade no intuito de fortalecer a rede de proteção local.

O entrevistado 02, usineiro e morador do Jardim Felicidade há 28 anos, fala da importância da atuação estratégica do GEPAR no território:

Depois que o Programa veio pra cá, teve muita alteração. Eu mesmo morei em um certo território que tinha muito conflito, um número muito grande mesmo de conflitos. E o programa por ele ter essa interação com o pessoal Gepar, ter esse mapeamento da área, acontece como se fosse uma inteligência, é uma inteligência. A gente faz o mapeamento da área, tem aonde acontecem os índices, aonde as gangues se juntam mais, e depois dessa parceria com o pessoal do Gepar, e a circulação das viaturas nessas áreas, diminuiu muito até em questão de homicídios. Porque antigamente a polícia era presente sim, mas ela não tinha essa preocupação assim: esse pontinho aqui está dando trabalho. Ela fazia o patrulhamento dela, mas não essa questão assim: essa gangue aqui está dando trabalho [sic].

Uma questão evidenciada nessa fala do entrevistado se relaciona a visão de intervenções estratégicas realizadas no território a partir da leitura qualificada da dinâmica criminal e de outros elementos evidenciados no território.

Essa atuação qualificada está prevista nos objetivos da Política de Prevenção à Criminalidade (2015), quais sejam: “contribuir para a compreensão, registro, análise e intervenções nos fatores sociais relacionados a crimes e violências incidentes sobre os territórios e públicos atendidos pelos programas de prevenção social à criminalidade, de forma a qualificar as estratégias de enfrentamento desses fenômenos; promover e favorecer articulações intergovernamentais e multisetoriais para o enfrentamento dos fatores sociais relacionados à incidência de crimes e violências identificadas nos territórios de atuação e nos atendimentos ao público”.

Da mesma forma, também é condizente com a forma de atuação preventiva e repressiva prevista a ser executada pelo GEPAR: conhecer e identificar os cidadãos infratores que atuam na área de risco, mantendo banco de dados atualizado com fotos e endereços de todos que forem presos, organograma e mapas dos locais de atuação de gangues e quadrilhas para subsidiar a repressão qualificada; atuar em conjunto com os órgãos que compõem o Sistema de Defesa Social, ONGs e lideranças comunitárias, de forma a antecipar e identificar as desordens sociais e fatores de risco, visando reduzir a violência e o crime.

O mesmo entrevistado avalia positivamente a interação do CPC com a polícia:

Acho muito boa a relação dos programas com a polícia. Eu, por exemplo, fui passar a conhecer os policiais da área através do centro de prevenção, que a gente passou a ter algumas reuniões juntos e conheci o tentente da área. Hoje eu sei cada viatura que passa. Eu sei que, se acontecer um abuso, ou a qualquer outra pessoa, eu sei a quem recorrer. Por quê? Porque eu tenho uma ponte, eu tenho essa ponte aqui. Eu tenho a liberdade de vir aqui e falar: “Oh Delor (gestor do CPC), aconteceu isso, isso e isso, em tal rua, o patrulhamento foi em tal horário e, pelo horário, você consegue saber qual viatura foi destinada para aquele local” E isso eu vim saber aqui, eu amadureci muito com essa ligação, com essa ponte entre o Centro e PM [sic].

Uma questão interessante é que o oficinairo localiza no CPC a ponte de ligação com a PMMG. Quase não se percebe falas de interação direta da comunidade com o grupamento GEPAR no território, o que pode evidenciar uma dificuldade do GEPAR em criar interação, laços de confiança, participação e vínculo com os moradores.

Já o CPC é referenciado como esse facilitador entre a PM e a comunidade e como um lugar de escuta e orientação frente a uma intervenção negativa ou equivocada da PMMG.

As entrevistas no Morro Alto são bem diferentes em relação à percepção da atuação do GEPAR. Alguns entrevistados dessa comunidade falam da dificuldade na relação PM e comunidade, inclusive no não acionamento da PM para resolver questões de segurança no território.

O entrevistado 11, que mora na comunidade Morro Alto há 26 anos e é oficineiro do Programa Fica Vivo!, fala da relação polícia – comunidade - programa no Morro Alto:

O mais complicado é que a gente podia ter um amparo maior da polícia em termos de segurança pública. Porque a gente faz esse trabalho de prevenção, de mediação, mas por várias vezes a gente precisa do trabalho da polícia, para o nosso trabalho ganhar força. Tem alguns comandantes que passam pelo Gepar que eles deixam para gente isso mais aberto, ele se propõe mais a trabalhar com os jovens. Mas o comandante do Gepar não fica muito tempo na comunidade, aí vem outro e volta tudo de novo, explicando a nossa função no Programa e junto da comunidade... Então eu acho que poderia ter um amparo um pouco maior com as forças de segurança. Era para estar uns dois passos à frente nessa relação polícia - comunidade – oficineiro – mediação, o próprio CPC mesmo, era para estar um passo à frente [sic].

O mesmo morador também fala que a comunidade não acessa a polícia e, quando a polícia é acessada, muitos questionam. Ele relata uma situação vivenciada em sua oficina, que ocorria em uma escola da comunidade, quando precisou chamar a polícia porque alguns jovens estavam depredando o local. Com a chegada da polícia, a escola foi cercada por moradores, que questionaram o acionamento do GEPAR.

O entrevistado 12 do Morro Alto fala desse distanciamento entre a Polícia e a comunidade. O mesmo relata também a dependência, nessa relação, do perfil do comandante que está à frente do grupamento, e ainda sinaliza o quanto alguns jovens do território desmoralizam os policiais do território:

Eu vejo muito jovem ainda que vê que polícia não é uma profissão, polícia é uma raça. E o programa juntamente com a gente conseguiu, porque toda vez que tem um evento chama a polícia para dar uma questão de segurança. Também para mostrar para os jovens que a polícia não está ali para reprimir e nada disso. Hoje eu acho que muitos jovens que participam de oficina tratam polícia com mais respeito, mas na comunidade ainda tem muita gente que vê como raça mesmo, que vem aqui para oprimir e agredir a gente... Tinha uma gestão aqui da polícia militar que a gente estava até conseguindo ter uma participação maior dos policiais, não era só aquela coisa de rodar. A polícia parava conversava com os moradores, ia nas oficinas, a polícia tinha uma

participação maior do que só estar ali fazendo a guarda, hoje eu vejo que, com essa gestão nova, mudou um pouco isso, ficou mais distante [sic].

Verifica-se, portanto, que a relação polícia – comunidade – centro de prevenção é muito diversa de um território para outro. Enquanto no Jardim Felicidade há uma referência maior em relação à polícia e um reconhecimento de que a atuação do GEPAR em parceria com o CPC fez diferença no território, no Morro Alto percebe-se uma dificuldade nessa interação, uma resistência comunitária em confiar na polícia e um distanciamento no dia a dia.

Outro elemento apontado é a dificuldade de continuidade no comando GEPAR, e as diferenças de atuação dos grupamentos com os diferentes comandantes. Segundo os moradores, os mesmos favorecem ou prejudicam a interação comunitária conforme o perfil de atuação, fazendo com que, em alguns momentos, ocorra um retrocesso nessa relação e na atuação comunitária.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa empreendida visou analisar o olhar comunitário sobre a Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais, executada por meio dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos em territórios que concentram violência e criminalidade, especialmente nas comunidades Jardim Felicidade e Morro Alto.

Para tanto, foi realizado um recorte em dois territórios, com alguns moradores, lideranças, oficinairos e atendidos dos programas. Todos os entrevistados residem nesses locais há pelo menos 15 anos e, portanto, acompanharam a implantação dos programas nessas comunidades. Porém, ressalta-se que, em decorrência do período de paralisação da política de prevenção à criminalidade ter coincidido com o período da realização da pesquisa, o processo de mobilização do público para aplicação das entrevistas foi um tanto quanto prejudicado. De qualquer forma, os resultados aqui apresentados são indicadores importantes na compreensão da política analisada, todavia não devem ser tomados como verdades absolutas, uma vez que se trata de análise a partir de um recorte de território delimitado, por conseguinte com limitação do público pesquisado

No primeiro capítulo, apresentou-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) publicou, em 2009, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Escritório das Nações Unidas para os Direitos Humanos (EACDH), o Relatório sobre a Segurança Cidadã e Direitos Humanos. O Relatório descreve que “segurança cidadã” surgiu na América Latina em um contexto de transição de regimes autoritários para regimes democráticos, o que alterou a forma de promoção da segurança por esses governos.

Segurança cidadã é apresentada no relatório como um bem público a ser garantido pelo Estado e que se refere à proteção de pessoas e grupo sociais, com uma abordagem integral, o que, segundo o CIDH (2009), resultaria em ações de prevenção e controle de diferentes naturezas, contemplando a repressão, mas também a prevenção da criminalidade, com intervenções frente aos múltiplos fatores de risco. Essa abordagem de segurança cidadã conta com a participação do Estado e da sociedade civil (CIDH, 2009) e, portanto, a participação social em políticas de segurança cidadã seria elemento fundamental no acesso do público a direitos e na construção de políticas protetivas.

No mesmo capítulo, foram descritos alguns elementos que afetam a violência e determinam a atuação dessa abordagem de segurança cidadã, como: capital social, fatores de risco, violência intrageracional e doméstica, contexto sociourbano inseguro, insuficiência policial e crime organizado. O mapeamento desses problemas produz um efeito direto na eficácia e nos resultados alcançados com políticas públicas de segurança e está, portanto, atrelado à leitura do contexto e à escolha adequada das estratégias utilizadas no enfrentamento ao fenômeno, com o objetivo de implementar intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais voltados para a abordagem e resolução de riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos, mediante a prevenção, o controle e ou a repressão dos mesmos (Biol, Yoshiara e Machado 2013; PNUD, 2011).

Também foi abordado no primeiro capítulo o conceito e os tipos de prevenção à criminalidade apresentados por Crawford (1998). O mesmo diferencia a natureza dos processos de intervenção entre prevenção social e situacional. A prevenção social do crime o considera como resultado de um complexo processo social, econômico, cultural, de condições e privações de vida que estão por trás das causas do comportamento do ofensor. Já a prevenção situacional considera o crime uma questão de oportunidade e, logo, pode ser prevenido por meio de intervenções físicas e estruturais no ambiente.

O mesmo autor também apresenta duas subcategorias de prevenção social à criminalidade: a desenvolvimentista e a comunitária. A primeira subcategoria se relaciona às intervenções voltadas para afetar possíveis fatores de risco que favorecem o desenvolvimento do potencial criminoso nos indivíduos. A segunda subcategoria se relaciona às alterações nas condições sociais que podem influenciar o surgimento de infratores na comunidade, bem como a capacidade desta comunidade de prevenir o crime.

O segundo capítulo da dissertação abordou o paradigma da participação social em políticas públicas, em especial em políticas de segurança. No Brasil, em função da história de regimes de exceção e autoritários, a segurança pública apresenta uma característica institucional associada quase que exclusivamente à segurança do Estado, e não a uma proposta de segurança voltada para a garantia universal e indistinta de direitos e cidadania. Assim, a segurança, como todo o seu campo político e institucional de atuação, ostenta uma expressão quase que exclusiva associada à reatividade e à repressão. Diante desse modelo autoritário brasileiro, com ênfase somente no papel

repressivo e exclusivo das instituições policiais, a inclusão do tema da segurança pública no debate sobre o processo de democratização do país ainda ocorre de forma incipiente, especialmente no que tange à ausência de espaços institucionalizados de participação social.

Diferentemente de outras áreas, como saúde, assistência e educação, a segurança pública não tem uma tradição histórica de canais de participação social para construção dessa política. Ao contrário, tem-se uma herança do coronelismo, do patrimonialismo e do militarismo ainda vigentes nos dias atuais, a exemplo da perpetuação do modelo militar nas polícias estaduais ainda resistentes à discussão e abertura de suas corporações para modelos mais democráticos de atuação.

O terceiro capítulo da pesquisa abordou o nascimento da política de prevenção em Minas Gerais e a metodologia sistematizada dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos. Destaca-se que o crescimento dos indicadores de criminalidade nos grandes centros urbanos no Brasil, sobretudo a partir da década de 1980, trouxe a necessidade de repensar a política de segurança pública historicamente desenvolvida pelos governos, destacando a violência urbana como tema prioritário na agenda pública nacional. Em Minas Gerais, estudos sistêmicos evidenciaram um aumento progressivo da criminalidade violenta a partir da década de 1990, exigindo respostas mais efetivas ao fenômeno. Com este propósito, em 2003, o Governo de Minas Gerais cria a Secretaria de Defesa Social e inicia o delineamento de uma Política Estadual de Segurança Pública com um novo desenho institucional e com a criação da Política de Prevenção à Criminalidade, com o objetivo de “trabalhar com a devida importância às propostas de prevenção social à violência urbana e implantar no campo das políticas públicas este novo paradigma, de pensar segurança pública como política social que garanta em primeiro lugar a qualidade de vida de todos” (Lei delegada 56/2002).

Conforme o Marco lógico da Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais (2014), as intervenções locais de prevenção ao crime propostas por essa política se realizam em territórios que concentram criminalidade e violência. Esta Política compreende ser possível o enfrentamento a violências e criminalidades a partir da implementação de um conjunto integrado de estratégias e ações pelo Poder Público, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo geral “contribuir para prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados

territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da sensação de segurança no Estado de Minas Gerais" (MINAS GERAIS, 2014).

Uma consequência a ser abordada dessa classificação de "determinados territórios mais violentos" pode ser a rotulação de um bairro como uma área de "alto crime". A conexão entre crime e comunidades "espaciais" é intrinsecamente problemática por trazer a capacidade iminente de estigmatizar áreas inteiras, o próprio reconhecimento de que o crime é um problema em uma determinada área pode ser suficiente para iniciar uma série de processos auto-realizáveis que agravem o contexto, uma vez que a área ganha reputação pelo crime.

Segundo Crawford, o perigo desse tipo de utilitarismo (comunidades mais violentas) é que a comunidade se torna uma justificativa para a punição e o policiamento arbitrário. A polícia se vê legitimada a ignorar a "ordem" comunitária e impor, por meio da força, a sua própria ordem (CRAWFORD, 1998, p. 165).

Enquanto o modelo tradicional de segurança pública, como objeto de ações exclusivamente repressivas, se esgota na atuação de agências policiais, as medidas de caráter preventivo devem levar em consideração a atuação de uma multiplicidade de atores, entidades e instituições, em especial aquelas de caráter local. Políticas dessa natureza visam diminuir a ocorrência de crimes e violência, e não exclusivamente apresentar respostas rápidas a eles.

O Estado tem papel indutor importante na constituição de grupos, redes ou associações locais capazes de desencadear discussões em torno dos problemas locais de violência e criminalidade. A importância dessa indução é realçada pelo fato de que comunidades assoladas por altas taxas de crime e violência sofrem processos acelerados de corrosão de seu capital social, de sua capacidade associativa e de mobilização. Sofrem, ainda, redução nos níveis de confiança mútua dos indivíduos que ali residem.

O Programa Fica! Vivo! busca favorecer a realização de ações de repressão qualificada e desenvolver ações de proteção social, articulando-as a partir de uma concepção de prevenção social à criminalidade. O programa Mediação de Conflitos - PMC desenvolve ações que priorizam o diálogo, a compreensão da realidade local e o envolvimento de todos na construção de possíveis soluções para problemas das comunidades em que se insere, visando promover meios pacíficos de administração de conflitos em níveis interpessoais, comunitários e institucionais, que contribuam para

minimizar, prevenir e/ou evitar que estes se desdobrem em situações de violências e criminalidade.

Conforme a metodologia dos programas de prevenção, é imprescindível que, para o desenvolvimento da política de prevenção de base local, seja implantado, por parte da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, o Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR). De tal modo, o GEPAR está presente em todas as comunidades atendidas pela política de prevenção à criminalidade, visando construir a credibilidade da Polícia Militar perante a comunidade local e buscando participar de forma integrada à filosofia da prevenção.

No último capítulo, foram apresentados resultados percebidos nas entrevistas e nas análises documentais desenvolvidas na pesquisa. Os dois territórios pesquisados – Jardim Felicidade e Morro alto – são aglomerados urbanos e possuem histórias de formação dessas comunidades bem diferentes.

No Jardim Felicidade, as entrevistas realizadas revelaram uma maior profundidade e clareza quanto à atuação dos programas e os objetivos dos mesmos, enquanto que, no Morro Alto, a percepção dos entrevistados é mais superficial e menos clara em relação à atuação dos programas. Essa diferença de percepção do público em cada território pode ser relacionada com o envolvimento do público com os programas de prevenção. O grau de envolvimento, por sua vez, pode também estar relacionado ao perfil da comunidade. O nível de engajamento e participação maior percebido nos entrevistados do Jardim Felicidade pode também ser consequência do processo de formação da comunidade, que, desde o início, favoreceu para que os moradores lutassem, discutissem e participassem nesse território.

Na análise do olhar comunitário quanto à Política de Prevenção nos territórios e a participação social, percebe-se que a metodologia da política de prevenção prevê alguns resultados esperados que estão diretamente ligados às ações e intervenções junto ao público, como: "desenvolvimento das atividades de acordo com as peculiaridades do público", "fortalecimento dos vínculos comunitários e institucionais entre adolescentes e jovens", "ampliação do acesso de adolescentes e jovens a espaços e serviços públicos e comunitários demandados", "ampliação da participação social, política e cultural de adolescentes e jovens", e "comunidade organizada para o enfrentamento das violências e criminalidade". Dessa forma, é esperado também que o público receptor dessa política, as lideranças e demais moradores das comunidades, assim como outros atores

envolvidos nessa execução consigam perceber a atuação da Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais a partir dos objetivos propostos e com o alcance dos resultados esperados.

Da mesma forma, para o desenvolvimento das ações dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos, e outras ações de prevenção à criminalidade nos territórios, são implantadas Unidades Públicas de Prevenção à Criminalidade, que, no âmbito territorial, são denominadas Centros de Prevenção à Criminalidade – CPC. Os CPCs são casas instaladas dentro das comunidades em que a Política atua, onde as equipes e a gestão do equipamento organizam suas atividades, realizam reuniões, fazem atendimentos e desenvolvem outras atividades relacionadas à prevenção. Por ser o CPC um equipamento público de segurança dentro da comunidade, seria esperado que a Unidade fosse uma referência para os moradores e para o público atendido.

Apesar de alguns entrevistados falarem que o CPC não é uma referência comunitária enquanto equipamento público, a palavra confiança foi citada diversas vezes nas entrevistas realizadas. Confiança no CPC, nas equipes e no trabalho desenvolvido pelos programas no território. Os entrevistados demonstram ter nessa política um apoio para levar questões de segurança, conflitos, dinâmica criminal e outros.

Em muitas entrevistas, os moradores citaram a participação em reuniões e ações dos programas nos territórios, o que converge com a proposta de participação e mobilização da política de prevenção. Porém, não foi possível perceber objetivamente nas falas dos entrevistados a efetiva participação social na construção, direcionamento e avaliação da política pelo público.

Muitos estudos e pesquisas de prevenção ao crime demonstram uma dificuldade em identificar participação comunitária sustentável. Segundo Crawford (1998), mesmo em locais onde os níveis iniciais de conscientização e participação eram elevados, o crime é uma questão difícil em torno da qual organizar. Em parte, isso decorre da tendência do crime para dividir as pessoas em termos de seus valores quanto ao que é considerado correto e errado, em termos de tolerância a certas formas de comportamento e em termos de categorização de pessoas como infratores ou vítimas.

Sobre o Programa Fica Vivo!, alguns entrevistados referenciam a chegada do programa no território como um momento significativo de atuação e falam de alterações

nas equipes ao longo do tempo, diminuindo a efetividade de algumas ações realizadas pelo Fica Vivo!

Verificou-se que a grande maioria dos entrevistados localiza a contribuição do Fica Vivo! no sentido de ampliar possibilidades e contribuir nas trajetórias e escolhas dos adolescentes e jovens. Os mesmos falam de ações e intervenções do programa nos territórios que são alinhadas com os objetivos do Programa previstos no Marco Lógico, como: fortalecimento do vínculo dos adolescentes e jovens com o programa, reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas, desenvolvimento de ações e intervenções que causam reflexão acerca de sua (do jovem) trajetória de vida e condutas de risco, redução das restrições da circulação de adolescentes e jovens pela região de moradia.

Um ponto relevante a ser destacado é que, nas entrevistas realizadas com oficinas nos dois territórios, percebe-se uma diferença na leitura, olhar e clareza acerca da atuação do Programa no território. No Jardim Felicidade os oficinas falam melhor dos objetivos e resultados do Programa, enquanto no Morro Alto nem todos os oficinas conseguiram dizer objetivamente sobre a forma de atuação do Fica Vivo!.

Sobre o olhar do público acerca do Programa Mediação de Conflitos, muitos entrevistados apontam o programa como uma possibilidade para a comunidade resolver de forma não violenta seus conflitos (individuais e/ou comunitários). Os mesmos também destacam que o Mediação de Conflitos permite o público atendido acessar direitos, o que, no caso dos moradores desses territórios, é ainda mais relevante pela dificuldade de acesso a outras instituições. Esses apontamentos estão alinhados com resultados esperados e previstos no Marco Lógico do Programa.

Ainda sobre o Mediação, percebem-se algumas falas relevantes sobre a atuação do Programa no enfrentamento dos casos de violência doméstica e de gênero. Alguns entrevistados falam dessa referência do programa para muitas mulheres que se encontram inseridas nesse contexto de violência. Crawford (1998), citado no primeiro capítulo, fala do risco de se ter políticas de segurança pública que foquem suas intervenções apenas no âmbito público, e não se preocupem com o âmbito privado. Ele chama esse fenômeno de "perigo do silêncio particular", quando supõe-se que o perigo habita espaços públicos, não domínios privados. O mesmo explica que pode existir uma conexão perdida entre o crime público e o perigo particular. Conseqüentemente, as arenas privadas e as relações de poder "privadas" que residem nele, muitas vezes, são

ignoradas nas agendas de segurança da comunidade. Essa forma de intervenção do Programa Mediação em casos de violência contra mulher atua no sentido contrário ao destacado por Crawford, especialmente porque propõe intervenções junto a mulheres que são vítimas de violência principalmente dentro de suas residências. Essa atuação está prevista na metodologia do Programa e vem responder a uma das causas delimitadas na árvore de problemas do Mediação de Conflitos, qual seja: ausência de políticas públicas especializadas no território que atendam mulheres em situação de violência doméstica e intrafamiliar.

Nos dois territórios é recorrente a fala de que os programas não alcançam toda a comunidade, principalmente o Mediação de Conflitos. Segundo o público entrevistado, muitos moradores precisam acessar o programa, mas desconhecem a existência do mesmo ou não sabem o que, de fato, o programa executa, e apontam a necessidade de maior divulgação e mobilização comunitária.

Na análise do olhar comunitário quanto à atuação dos programas de prevenção à criminalidade e a melhoria dos contextos urbanos, destaca-se, primeiramente, que o Fica Vivo! e a Mediação de Conflitos buscam minimizar fatores de risco em territórios que concentram criminalidade violenta, por meio de ações e estratégias de prevenção à criminalidade, com o fim de intervir em trajetórias e alterar esses contextos violentos. Dessa forma, nas entrevistas realizadas, percebeu-se o apontamento de que o contexto urbano dos territórios pesquisados se alterou para melhor. A dinâmica criminal dessas áreas permanece conflituosa, porém menos violenta que em outros momentos nos quais a política não estava implantada. Alguns entrevistados ressaltam o fato de perceberem menos jovens envolvidos, menos jovens morrendo, menos conflitos à luz do dia no território, menos restrições na circulação.

Quanto ao olhar comunitário sobre a atuação policial nos territórios, segundo a Resolução 003/2016 PMMG, que prevê e regula a atuação do GEPAR, esse grupamento está inserido no contexto de transição de policiamento nestas "áreas de risco social" em que a polícia deixa de ser um instrumento exclusivo de controle e passa a atuar como uma "polícia cidadã". Essa forma de atuação pressupõe que a polícia se preocupe com todos os problemas de segurança pública do território e vise um laço de confiança com a comunidade em que a mesma é, também, protagonista na solução dos problemas de segurança pública percebidos, superando, assim, a polícia tradicional, que ataca apenas as consequências, propiciando, muitas vezes, soluções paliativas e efêmeras.

Adam Crawford (1998) aborda a noção de comunidade "como recurso" reafirmando uma filosofia de autofinanciamento. As comunidades estão sendo convidadas a se ajudar na prevenção do crime, embora a natureza das comunidades e os recursos à sua disposição raramente sejam articulados e suficientes para a contribuição efetiva das mesmas na segurança pública. Esta abordagem se conecta com a proposta de policiamento comunitário da Polícia Militar de Minas Gerais, na qual se prevê a contribuição comunitária nas questões afetas à segurança pública, mas não se fornecem instrumentos e recursos necessários nessa atuação comunitária.

Percebe-se que a atuação prevista e descrita pela PMMG para o GEPAR se alinha em alguns elementos com o Marco Lógico da Política de Prevenção e dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos. O grupamento GEPAR deve atuar juntamente com o Centro de Prevenção à Criminalidade e principalmente próximo às comunidades. Ademais, está previsto enquanto função dos programas de prevenção contribuir na interlocução e vínculo do GEPAR com a comunidade. Alguns moradores falam dessa atuação conjunta e apontam que intervenções de "inteligência" construídas a partir da leitura qualificada da dinâmica criminal e de outros elementos evidenciados no território podem ter prevenido homicídios.

Nas entrevistas realizadas nos dois territórios, Jardim Felicidade e Morro Alto, percebe-se uma diferença clara de olhar do público sobre a atuação policial. No Jardim Felicidade, de modo geral, os moradores referenciam a polícia mais como um ponto de apoio e de intervenção necessária, enquanto no Morro Alto há uma resistência clara do público e um descrédito em relação à atuação da mesma.

Outro apontamento da pesquisa é que alguns entrevistados localizam no CPC a ponte de ligação com a PMMG. Quase não se percebem falas de interação direta da comunidade com o grupamento GEPAR no território, o que pode evidenciar uma dificuldade do GEPAR em criar interação, laços de confiança, participação e vínculo com os moradores.

Também se percebe o CPC sendo referenciado para os moradores como um lugar de escuta e orientação frente a uma intervenção negativa ou equivocada da PMMG.

No Morro Alto, alguns entrevistados falam desse distanciamento entre a Polícia e a comunidade. Relatam dependência do perfil do comandante que está à frente do grupamento, destacando as diferenças de atuação no território com os diferentes

comandantes. Segundo os moradores, os mesmos favorecem ou prejudicam a interação comunitária, fazendo com que, em alguns momentos, ocorra um retrocesso nessa relação e na atuação no território. Também relatam casos em que os jovens do Morro Alto desmoralizaram os policiais que ali atuam, com falas pejorativas do tipo: "policial não é profissão, é uma raça".

Verificou-se, nas duas comunidades, a fala de entrevistados sobre efeitos negativos das paralisações da Política de Prevenção Social à Criminalidade nos territórios, dificultando objetivamente as ações e intervenções de prevenção à criminalidade, previstas de ocorrerem de forma contínua, o que de certa forma impactou o acesso do público e o vínculo comunitário.

Percebe-se um envolvimento do público com os programas de prevenção, seja participando de ações e intervenções realizadas no território, levando casos para serem atendidos, discutindo problemas e percepções sobre a comunidade. Porém não fica evidenciada a participação na construção e condução dessa política. Portanto, a partir da pesquisa realizada e considerando a proposta da Política de Prevenção de executar uma política de segurança cidadã, faz-se necessário rever a participação e a concretização das ações e intervenções da Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais.

Está evidenciado que o público pesquisado compreende e legitima a atuação dos programas nos territórios, e o mesmo público fala das mudanças positivas no contexto urbano dessas comunidades pesquisadas após a implantação dos programas há 13 anos em cada território. Mas, também resta claro que este mesmo público enxerga potencialidade da política em atender mais, em alcançar mais jovens e em construir um vínculo mais forte com a comunidade.

Crawford (1998) afirma que, se a prevenção à criminalidade comunitária for um processo de desenvolvimento de instituições e estruturas de capacitação e empoderamento local, então intervenções e políticas nesse sentido precisam ir além da avaliação e financiamento de curto prazo e envolver os residentes em efeitos de monitoramento em uma ação mais contínua. Portanto, sugere-se que a Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais consiga avaliar, em todos os territórios, elementos comunitários importantes na atuação dos programas, como: forma de participação e mobilização do público, divulgação dos programas, intervenções junto

ao público mais envolvido, leitura da dinâmica e a efetividade das intervenções preventivas propostas.

Por último, sugere-se repensar e criar instrumentos de monitoramento contínuo das ações de ponta. Esse monitoramento pode favorecer a correção de equívocos metodológicos eventualmente percebidos e qualificar a efetividade e impacto das ações de prevenção ao crime.

## REFERÊNCIAS

ARISTOTELES. A política. Tradução Nestor Silveira Chaves. 2ª ed. Bauru/SP: EDIPRO, 2009.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático, 2008 Disponível em:[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010462762008000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762008000100002). Acesso em 05/03/2017.

BATITUCCI, Eduardo; GODINHO, Letícia; CRUZ, Marcus Vinícius. Polícia comunitária na PMMG. Apresentado no XV Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 12/03/2017.

BEATO F. C. C. O problema dos homicídios em Belo Horizonte. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, SP, v.11, n.42, p.345-350, jan./mar. 2003.

BIROL, Alline. YOSHIHARA Cintia. MACHADO, Érica. Desenvolvimento Local e Segurança Cidadã: A experiência do Programa Conjunto da ONU. 4º Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em âmbito local frente aos grandes desafios de nosso tempo. 2013.

CRAWFORD, Adam. Crime Prevention and Community Safety. New York: Longman, 1998.

CRAWFORD, Adam. The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships. Oxford: Clarendon Press, 1997.

FARRINGTON, David P. Developmental criminology and risk-focused prevention. In MAGUIRE et al. The Oxford handbook of Criminology. 3rd. ed. NY; Oxford U. P, 2002.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In. COELHO, V S. et Al. Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2004. (pp.173-209). Disponível em [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=m06\\_7b9bhJoC&oi=fnd&pg=PA7&ots=9q9WGDO6ki&sig=yYQkWe5kDcOfV3bu6xsu7cAf8M&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=m06_7b9bhJoC&oi=fnd&pg=PA7&ots=9q9WGDO6ki&sig=yYQkWe5kDcOfV3bu6xsu7cAf8M&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em 25/07/17.

Guia para Prevenção à Criminalidade e Violências. 2005. Ministério da Justiça. Disponível em: [file:///C:/Users/CELSO/Downloads/guiapreven\\_o2005.pdf](file:///C:/Users/CELSO/Downloads/guiapreven_o2005.pdf)

GODINHO, Letícia. Segurança pública com participação: uma avaliação de diferentes possibilidades existentes no Brasil. In: José Miguel Rasia, Ana Lusía Fayet Sallas, Celi Scalón. (Org.). Temas da sociologia contemporânea. 1ed.Rio de Janeiro: 7Letras, 2012, v. 1, p. 219-238.

GODINHO, Letícia. Depois do 13º tiro. Segurança cidadã, democracia e os impasses do Policiamento comunitário no Brasil. Tese (Pós-graduação) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

Lei Delegada 56 – Resolução 5210 de 12 de Dezembro de 2002.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais. Portfólio da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais. Documento interno da Secretaria. Belo Horizonte, 2014.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. Plano Estadual de Segurança Pública. Belo Horizonte, 2016.

MINAS GERAIS, Polícia Militar. Comando-Geral M663i Instrução n. 3.03.20/2016-CG. Regula o emprego do Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco

(GEPAR)/ Polícia Militar de Minas Gerais – Comando Geral. 2.ed. rev. Belo Horizonte: Seção Estratégica de Emprego Operacional (EMPM/3), 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Rumo a uma política integral de segurança e convivência cidadã na América Latina. Marco conceitual de interpretação-ação. Brasília, 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana com Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. NY, Estados Unidos, 2013.

PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE. A experiência de Minas Gerais. Fabiana de Lima Leite (organização et al). Belo Horizonte. Produção a partir do Convênio SENASP MJ/251/2007. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo: MARE, 1998. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/artigos/artigo-boaventura>>. Acesso em 05/03/2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. Política de Prevenção à Criminalidade. Belo Horizonte, 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL; Polícia Militar. Resolução Conjunta nº 160, de 14 de janeiro de 2013. Estabelece as diretrizes de atuação conjunta entre os Grupos Especiais de Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR) e os Centros de Prevenção à Criminalidade (CPC). Belo Horizonte, 2013.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras\\_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf). Acesso em 10/12/17.

ROXIN, Claus. *Derecho penal: parte general*. 2. ed. Traducción de la 2ª edición alemana y notas por Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y Garcia Conlledo y Javier de Vicente Remesal. Madrid: Civitas Ediciones, 2008.

SILVEIRA, Andréa Maria et al. Impacto do Programa Fica Vivo na redução de homicídios em comunidade de Belo Horizonte. *Revista Saúde Pública*, vol. 44 (3), p. 496- 502, 2010.

SILVEIRA, Andréa Maria. A Prevenção de homicídios: a experiência do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras. *Revista Educação e Realidade*. Vol. 33 (2), p.163-176, 2008

ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.