

DÉBORA SILVA DE MIRANDA

**O PAPEL DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE PARA O  
ALCANCE DA SEGURANÇA CIDADÃ: estudo de caso dos programas de base local do  
Governo do Estado de Minas Gerais.**

Belo Horizonte

2015

DEBORA SILVA DE MIRANDA

**O PAPEL DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE PARA O  
ALCANCE DA SEGURANÇA CIDADÃ: estudo de caso dos programas de base local do  
Governo do Estado de Minas Gerais.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública, 2013-2015, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci.

Belo Horizonte  
2015

Miranda, Débora Silva de.

M672p O papel da política de prevenção à criminalidade para o alcance da segurança cidadã: estudo de caso dos programas de base local do Governo do Estado de Minas Gerais / Débora Silva de Miranda – Belo Horizonte, 2015.

146 p.: il.

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

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Referência: f. 138-146

1. Segurança pública – Minas Gerais. 2. Políticas públicas - Minas. 3. Prevenção criminal – Minas Gerais. 4. Participação social. 5. Programa Fica Vivo – Minas Gerais. I. Batitucci, Eduardo Cerqueira. II. Título.

CDU 351.74(815.1)

DÉBORA SILVA DE MIRANDA

**O PAPEL DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE PARA O  
ALCANCE DA SEGURANÇA CIDADÃ: estudo de caso dos programas de base local do  
Governo do Estado de Minas Gerais.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública, 2013-2015, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

---

Eduardo Cerqueira Batitucci – Orientador - FJP

---

Leticia Godinho de Souza - FJP

---

José Ângelo Machado - UFMG

Belo Horizonte, 27 de março de 2015.

## **AGRADECIMENTOS**

Sonhos se transformaram em planos, ideias em ação e, só assim, o que parecia impossível se concretizou. A conclusão do mestrado é um grande passo na minha trajetória profissional e acadêmica que se realizou graças ao apoio, carinho e compreensão da minha mãe e da minha avó Nice, sempre presentes ao longo da minha vida. Vocês são exemplos de coragem, garra e fé em Deus. Obrigada mãe! Obrigada Vó! Agradeço também ao Luiz pelo companheirismo de todos os dias, pelas ideias, discussões e por acreditar em mim, às vezes mais do que eu mesma sou capaz. Obrigada a todos os colegas e amigos da SEDS, em especial à Natália, Tati, Elder e Mayara pelo apoio. Aos profissionais da CPEC, especialmente a Bruna, a Grazi, a Michele, Carol, Flávia, Fernanda e Talles, muito obrigada! À equipe do CPC pesquisado, obrigada pela receptividade e pelo apoio. Agradeço em especial ao meu orientador, Eduardo, pela paciência, pelos ensinamentos e por me mostrar o caminho quando eu não via saída. Essa dissertação só foi possível graças a vocês!

## RESUMO

Esta dissertação trata da contribuição dos Programas de Prevenção Social à Criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais executados em base local, o Programa de Controle de Homicídios – Fica vivo! e Programa Mediação de Conflitos, para o alcance da segurança cidadã nos seus locais de abrangência. A partir das ideias de organismos internacionais, principalmente o PNUD, OEA e BID, sobre o marco de segurança cidadã, observou-se que o conceito remete a busca pela construção de maiores níveis de cidadania, com foco no indivíduo e a proteção dos direitos das pessoas e dos grupos sociais, por meio de modelos democráticos de prevenção e repressão à criminalidade e violência. Revisão histórica da política de segurança no Brasil revelou sua utilização em prol de interesses privados e locais, além de ser utilizada como mecanismo de controle social e manutenção do *status quo*. Assim, a questão da segurança enfrentou dificuldades para entrar na agenda política e social, mesmo após a transição democrática que, embora tenha fomentado a abertura de diversas políticas sociais, obteve avanços tardios na área. O conceito de segurança cidadã somente foi consolidado no país a partir da realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública em 2009. A segurança cidadã remete ao novo paradigma de prevenção à criminalidade, o que levou a busca pela compreensão deste conceito e das estratégias preventivas. A partir disso, foi possível analisar os programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos compreendidos, assim, enquanto estratégias desenvolvimentista e comunitária de prevenção à criminalidade. Percebeu-se a adequação dos marcos lógicos dos programas ao paradigma de segurança cidadã e observou-se a necessidade de articulação em rede para o desenvolvimento de suas ações e contribuição para alcance da segurança cidadã nas localidades em que se instalam. Nesse sentido, discussão teórica sobre o conceito de redes de políticas públicas subsidiou a análise do desenvolvimento dos programas juntamente com a pesquisa de campo executada por meio de observação direta não participante em Centro de Prevenção à Criminalidade da região metropolitana de Belo Horizonte. Foram observadas diversas dificuldades das equipes dos programas em atuar de maneira articulada e coordenada com organizações municipais e estaduais presentes no município e no local de abrangência do programa, embora haja iniciativas das equipes em promover trabalho em rede. Ademais, observou-se desmotivação e descrença de representantes da comunidade e organizações locais na participação social e articulação com o poder executivo com vistas à busca por melhorias na comunidade.

**Palavras-chave:** segurança cidadã, prevenção à criminalidade, políticas públicas, rede, participação social, Fica Vivo!, Mediação de Conflitos.

## ABSTRACT

This dissertation deals with the contribution of the Social Crime Prevention Programs of the State Government of Minas Gerais executed on local basis, the “Fica Vivo!” and “Mediação de Conflitos” programs, in search for the citizen security in their living areas. Based on the principles proposed by international organizations -- in special UNDP, OAS, IDB -- the “citizen security” paradigm, it was observed that the concept embraces the building of higher levels of citizenship, focusing on the protection of individuals and social groups rights, through democratic models of prevention and repression of crime and violence. Historical review of the public safety policy in Brazil revealed its use for the benefit of private and local interests as well as a mechanism of social control and maintenance of the status quo. Thus, the issue of public safety struggled to get into the political and social agenda, even after the democratic transition, although democratization has fostered the opening of several social policies. The citizen security concept was only consolidated in Brazil within the 1st “National Conference on Public Safety”, in 2009. The citizen security perspective is associated with a new paradigm of crime prevention, which led to the search for theoretical evolution and the evaluation of its preventive strategies. Based on fieldwork and interviews we found that “Fica Vivo!” and “Mediação de Conflitos”, can be understood as developmental strategies and community crime prevention programs. It was noticed the adequacy of their logical frameworks to the citizen security paradigm, and we observed the necessity of supporting a network to the implementation of their actions and the development of their contribution to the achievement of citizen security in the communities in which they settle. Thus, theoretical discussion on the concept of policy networks supported the analysis of the development of programs with field research carried out in one “Crime Prevention Centre” of the metropolitan region of Belo Horizonte. Several difficulties of the programs were observed in operating in an integrated and coordinated way with state and local organizations, although there are initiatives of networking. In addition, community representatives and local organizations are not motivated to participate and coordinate with the programs in order to search for improvements in the community.

**Keywords:** public safety, crime prevention, public policy, networking, social participation, Fica Vivo!, Mediação de Conflitos.

## LISTA DE SIGLAS

AISP	Área Integrada de Segurança Pública
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
BID	Banco Interamericano para o Desenvolvimento
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial Infantil
CAPS Infantil	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas
CDC	Centro de Defesa da Cidadania
CEAPA	Programa Central de Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
CONSEP	Conselhos Comunitários de Segurança Pública
CPC	Centro de Prevenção à Criminalidade
CPEC	Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRC	Centro de Referência do Cidadão
CREAS	Centro de Referência Especializada da Assistência Social
CRISP	Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
EACDH	Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos
GEPAR	Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco
GIE	Grupo de Intervenção Estratégica
MP	Ministério Público
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
PETP	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMC	Programa de Mediação de Conflitos
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPCAAM	Programa de Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PRESP	Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional
PRESP	Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional
PRONASCI	Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
TCT	Termos de Cooperação Técnica
TJ	Tribunal de Justiça
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UPA	Unidade de Pronto Atendimento

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1 DEFININDO “SEGURANÇA CIDADÃ”: PERSPECTIVAS, LIÇÕES APRENDIDAS E SIGNIFICADO NO CENÁRIO BRASILEIRO. ....</b>	<b>14</b>
1.1 Segurança cidadã na América Latina.....	14
1.2. A Segurança cidadã no Brasil e a participação social na política de segurança ...	21
<b>2 PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE, CARACTERÍSTICA INTRÍNSECA À SEGURANÇA CIDADÃ. ....</b>	<b>41</b>
2.1. Análise do conceito e tipificações de prevenção à criminalidade. ....	41
2.2. Programas de prevenção à criminalidade de base local no Governo de Minas Gerais .....	54
2.2.1. A Prevenção à Criminalidade no Governo do Estado de Minas Gerais.....	55
2.2.2. Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo!.....	60
2.2.3. Programa Mediação de Conflitos .....	67
2.3. Os programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos e o alcance da Segurança Cidadã. ....	72
2.3.1. Quanto aos objetivos .....	73
2.3.2. Quanto à atuação para prevenção à criminalidade, proteção de direitos e melhoria da qualidade de vida. ....	74
2.3.3. Quanto aos fatores de risco e fatores de proteção .....	79
2.3.4. Quanto à repressão e controle.....	81
<b>3 FORMAÇÃO DE REDE PARA ALCANCE DE SEGURANÇA CIDADÃ.....</b>	<b>86</b>
<b>4 A REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE DE BASE LOCAL NO GOVERNO DE MINAS GERAIS .....</b>	<b>102</b>
4.1. Quanto à atuação em nível local.....	102
4.2. Quanto à atuação intersetorial .....	105
4.3. Quanto à participação comunitária .....	116
4.4. Quanto à atuação em rede dos Programas .....	121
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>126</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>138</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação lança olhar sobre os Programas de Prevenção à Criminalidade de base local desenvolvidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais e busca analisar em que medida tais programas contribuem para o alcance da segurança cidadã nos locais em que se instalam. São levantadas as ideias do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), dentre outros organismos internacionais, sobre o paradigma da segurança cidadã, o que demonstra que sua origem remete a busca pela construção de maiores níveis de cidadania, com foco no indivíduo e a proteção dos direitos das pessoas e dos grupos sociais, por meio de modelos democráticos de prevenção e repressão à criminalidade e violência. Assim, o conceito de segurança cidadã se relaciona à transição democrática nos países latino-americanos e remete a diferença na atuação entre os governos democráticos e os autoritários anteriores. Nesse sentido, foi traçado breve histórico da política de segurança no Brasil, a partir do qual foi possível perceber como características clientelistas, coronelistas e patrimonialistas do país contribuíram para a ocorrência de intervenções públicas em prol dos interesses locais e privados, voltadas inclusive para controle político, disciplinamento social e manutenção do *status quo*. As características democráticas assumidas progressivamente pelo Estado após o período autoritário levaram a redemocratização e abertura política, mas não afetaram significativamente a política de segurança, principalmente quando se compara aos avanços de outras áreas, como das políticas sociais, que tenderam a expansão e transversalidade. Propostas de mudanças radicais na política enfrentaram forte resistência. Somente após período de crise, em que o endurecimento das ações do Estado se mostrou ineficaz, o tema alcançou a agenda política e social e ganhou destaque a abordagem preventiva do crime e violência. No Brasil, o conceito de segurança cidadã ganha força somente nos anos 2000.

A prevenção à criminalidade e violência é considerada característica intrínseca da política de segurança cidadã, nesse sentido buscou-se analisar os programas de Prevenção Social à Criminalidade do Governo de Minas Gerais, especificamente aqueles implementados em base local, o Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo! e o Programa Mediação de Conflitos em termos de sua contribuição para a concretização da segurança cidadã nas comunidades em que se instalam, perpassando pela análise de suas características enquanto programas de prevenção à criminalidade. Assim, a dissertação lança olhar para a Política de

Prevenção à Criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais enquanto estratégia de desenvolvimento de política de segurança cidadã.

Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), por meio da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CPEC), é o órgão estadual responsável pelo desenvolvimento das políticas de prevenção social à criminalidade, que deve contar com a articulação de ações com a sociedade civil e o poder público” (MINAS GERAIS, 2011b).

Questiona-se se os programas citados se enquadram, conceitualmente e em termos de sua execução, ao novo paradigma de promoção da segurança cidadã. Para tanto, destaca-se a necessidade de atuação intersetorial, colaborativa e coordenada para o alcance da política de segurança cidadã, uma vez a política remete a estratégias integrais realizadas a partir da atuação de profissionais de diferentes disciplinas, setores e entes governamentais, bem como a sociedade civil e a comunidade. Nesse sentido, será discutido o conceito de rede de políticas públicas e analisado a atuação em rede dos Programas supracitados, principalmente no âmbito local e municipal.

Ao longo desta dissertação será realizada a revisão da bibliografia sobre segurança cidadã, o papel da prevenção à criminalidade para este novo paradigma no Brasil, as estratégias de atuação governamentais e também sobre as redes de políticas públicas. Entende-se que esta rede deve envolver diferentes entes federativos, bem como deve promover atuação intersetorial do Estado, além da participação de outros atores, tais como sociedade civil organizada e líderes comunitários. Pretendeu-se observar a atuação dos atores que compõem a rede dos programas com destaque para as ações em prol da minimização de fatores de risco para ocorrência de crimes e violência e fomento aos fatores de proteção, além dos demais aspectos conceituais concernentes à política de segurança cidadã discutidos ao longo desta dissertação.

Dessa maneira, são objetivos específicos deste trabalho analisar a concepção teórica dos programas de prevenção à criminalidade do Governo de Minas Gerais implementados em base local e a adequação destes aos conceitos e estratégias de implementação da política de segurança cidadã; analisar a atuação das diversas esferas de governo, da sociedade civil e de lideranças comunitárias nos programas, o que favorece a compreensão de como ocorre a atuação intersetorial e a participação social nos âmbitos dos Programas; analisar como os atores locais compreendem a articulação da rede local para o alcance da segurança cidadã nas comunidades; e verificar em que medida os programas de

prevenção do Governo do Estado de Minas Gerais supracitados contribuem para o alcance da segurança cidadã nas comunidades em que se inserem.

Para operacionalização da pesquisa foi realizada investigação qualitativa abrangendo coleta de dados primários e secundários. Estes se relacionam à análise de documentos ligados à Política de Prevenção à Criminalidade no Governo de Minas Gerais, especialmente aos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos. Também foram utilizadas na elaboração deste trabalho informações disponíveis na legislação afeta ao tema; em documentos e relatórios fornecidos pela Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Estado de Defesa Social do Governo de Minas Gerais, inclusive pelas equipes dos programas; além de artigos acadêmicos, pesquisas científicas e demais publicações disponíveis sobre segurança cidadã e políticas de prevenção à criminalidade, especificamente, sobre os Programas em questão.

Também foi realizada pesquisa de campo, por meio de observação direta não participante, na qual a pesquisadora presencia os fatos, mas não participa deles, com intuito de obter informações e examinar fatos concernentes à realidade de implementação dos programas de prevenção desenvolvidos em Centro de Prevenção à Criminalidade (CPC) da região metropolitana de Belo Horizonte. A observação não participante objetivou, especificamente, a coleta de informações sobre atitudes comportamentais da equipe do CPC, bem como sobre a realidade de execução dos programas para além da legislação ou do que está previsto nos seus marcos lógicos. Para escolha do CPC foram considerados diversos fatores, tais como o desenvolvimento de ambos os programas na mesma unidade, a disponibilidade do gestor social do Centro para receber a pesquisadora e a autorização da CPEC para realização da pesquisa na unidade. Assim, a pesquisa de campo foi realizada durante duas semanas junto a um CPC localizado na região metropolitana de Belo Horizonte. Buscou-se verificar o modo de atuação da equipe, inclusive durante atendimentos e reuniões, o relacionamento com o público-alvo, com instituições municipais e locais, e com os demais membros da equipe do CPC, de maneira que se pudesse compreender o funcionamento dos programas no cotidiano das equipes, sendo que a pesquisadora sempre era apresentada aos envolvidos e era solicitada a autorização para observação daqueles encontros. Destaca-se que todos permitiram a observação e nesta dissertação são trazidos elementos que contribuem para a pesquisa sem identificar os envolvidos.

Assim, foram observadas atividades da equipe do Programa Fica Vivo!, tais como o monitoramento de oficinas, encontros com oficinairos, capacitação dos técnicos, dentre outras atividades rotineiras. Da mesma maneira, quanto ao Programa Mediação de

Conflitos, foram acompanhados vários atendimentos individuais, atividades de divulgação dos atendimentos do projeto Mediação Itinerante em região mais distante do CPC, reunião com a supervisão do Programa e outras atividades rotineiras da equipe, por exemplo, o acompanhamento de casos por meio de contato telefônico com atendidos e com instituições envolvidas. Ademais, se observou encontros entre técnicos de ambos os programas e representantes de instituições municipais e locais, reuniões das equipes dos programas com a gestora CPC, bem como reunião entre as equipes do Centro e representantes de organizações e lideranças comunitárias.

Durante a realização da pesquisa de campo, elencou-se uma série de questões para serem observadas, tais como as características físicas dos ambientes, recursos disponíveis, os atores envolvidos no cotidiano das equipes, formas de comunicação entre eles, até as falas das equipes dos programas, da gestora do CPC, dos oficinairos e demais atores com quem as equipes realizaram contato. Dessa maneira, buscava-se observar e coletar informações sobre o comportamento, modo de atuação e percepção dos atores em relação à sua realidade, para que, em seguida, este material pudesse ser analisado. Em alguns momentos foi necessário solicitar explicações dos atores em relação aos acontecimentos, o que era realizado em momento posterior aos fatos na busca por não influenciar o comportamento da equipe. No entanto, a técnica da observação pode trazer o inconveniente da alteração do comportamento dos observados devido à presença do observador. Nesse sentido, a pesquisadora buscou estratégias para amenizar influências possíveis sobre o comportamento dos entrevistados, tal como observar o trabalho a partir de local que não estivesse no campo de visão dos membros das equipes.

Destaca-se que a análise do desenvolvimento dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos nesta dissertação é realizada por meio de estudo de caso, de maneira que as considerações traçadas não podem ser generalizadas, embora possam contribuir para o entendimento de algumas limitações dos programas e dos desafios que as equipes enfrentam no dia-a-dia de trabalho, possibilitando inclusive levantar sugestões de aperfeiçoamento dos mesmos, tendo em vista que tais limitações e desafios podem ser recorrentes em outros CPCs.

Diante disso, quatro capítulos compõem esta dissertação, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo busca traçar o entendimento de organizações internacionais sobre o conceito de segurança cidadã na América Latina, especialmente do PNUD, da OEA e do BID, e também busca delinear a utilização e definição deste conceito no Brasil, sendo considerado o desenvolvimento histórico da política de segurança no país, inclusive no que tange a participação social. O segundo capítulo trata do conceito e das

tipificações da política e estratégias de prevenção à criminalidade, o que permite, em seguida, a delimitação e análise dos marcos lógicos dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos. No terceiro capítulo trata-se da formação e gestão de redes de políticas públicas, enquanto mecanismo que supera o modelo tradicional de funcionamento do Estado. No quinto e último capítulo realiza-se a análise da rede de políticas públicas nos Programas de Prevenção à criminalidade executados em base local pelo Governo de Minas Gerais, concentrando análise na sua atuação em nível local, na atuação intersetorial, na participação comunitária e, por fim, são traçadas considerações sobre a atuação em rede dos Programas. Em seguida, são trazidas as considerações finais desta dissertação.

## **1 DEFININDO “SEGURANÇA CIDADÃ”: PERSPECTIVAS, LIÇÕES APRENDIDAS E SIGNIFICADO NO CENÁRIO BRASILEIRO.**

Neste capítulo, pretende-se discutir o entendimento de organizações internacionais sobre o conceito de segurança cidadã na América Latina. Em seguida, busca-se delinear a utilização e definição deste conceito no Brasil considerando-se o desenvolvimento histórico da política de segurança no país.

### **1.1 Segurança cidadã na América Latina**

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), agência da Organização das Nações Unidas (ONU) voltada para a melhoria nos níveis de desenvolvimento humano das nações (PNUD, 2014), a segurança cidadã consiste na proteção do núcleo básico de direitos do cidadão, o que inclui o direito à vida, o respeito à integridade física e material da pessoa e seu direito de ter uma vida digna (PNUD 2013, p. 7; Informe Centroamérica PNUD 2010b, p. 31 *apud* PNUD, 2013, p. 5). Assegurar a segurança cidadã, segundo a agência, depende da existência de instituições e formas de convivência democráticas, o que permitiria a proteção efetiva, sustentável e com respeito aos direitos humanos à integridade material e física dos indivíduos. A segurança cidadã deve resultar, além da redução dos índices de criminalidade, de uma política de estratégia integral, que busque melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, com ações comunitárias para prevenção dos delitos, uma educação baseada em valores de convivência pacífica, que busque a coesão social, dentre outros (PNUD, 2013, p. 6). Nesse sentido, o Estado pode atuar em prol da segurança cidadã por meio do fomento a integração entre os entes governamentais, bem como entre os diferentes setores de governo, que prestariam serviços ao cidadão, cada um em seu âmbito de atuação, porém com o objetivo final comum, alcançando assim estratégia integral. Segundo o PNUD (2013, p. 8-11), os três principais aspectos da segurança cidadã são:

1. A estreita relação e retroalimentação com o desenvolvimento humano; uma vez que um é condição para a existência do outro e vice-versa.
2. Trata-se de um bem público e, portanto, responsabilidade do Estado, uma vez que se trata de direito de todos os cidadãos, independente de interesses privados.
3. Ela requer cidadania ativa que garanta o caráter democrático, de inclusão, na provisão de segurança pública.

Nesse sentido, o informe do PNUD (2013) destaca a importância da participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada para acompanhar as ações do Estado e para

traçar políticas com base nas demandas e necessidades das comunidades. Essa participação pode contribuir para que os cidadãos tenham acesso aos mecanismos que protegem contra a criminalidade e a violência. Ademais, deve-se buscar a participação dos atores locais, sejam eles pertencentes às instituições públicas ou privadas, bem como da população em si, em prol da potencialização de ações sociais que favoreçam a redução da criminalidade.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (EACDH), publicou Relatório sobre a Segurança Cidadã e Direitos Humanos em 2009. A OEA é um organismo regional considerado o principal fórum político, jurídico e social do continente americano (OEA, 2014b). Ele foi criado com vistas a alcançar em seus Estados-Membros, dentre eles o Brasil, “uma ordem de paz e justiça, para promover solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência” (art. I, CARTA DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1990). Os pilares da OEA são a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento. A CIDH, por sua vez, é órgão autônomo da OEA que objetiva proteger e promover os direitos humanos no continente americano (OEA, 2014a).

O Relatório supracitado traz o marco conceitual da “segurança cidadã”, bem como traça o desenvolvimento deste tipo de política nos países do continente americano.

Segundo o relatório, na América seriam utilizados conceitos diferentes para tratar da proteção e garantia dos direitos humanos, além disso, cada conceito poderia ser utilizado de maneira ampla, relacionando-se aos direitos à saúde, educação, trabalho, dentre outros, ou serem utilizados para tratar de questões específicas com a conduta policial, por exemplo. Ao mesmo tempo, conceitos diferentes são utilizados por vezes sem distinção, tal como segurança pública e segurança humana (CIDH, 2009, p. 7).

Ao tratar da definição conceitual de “segurança cidadã”, a CIDH expõe que a segurança se trata de um dever do Estado, o que demonstra a primeira aproximação das ideias da comissão com o PNUD (2013, p. 8-11), segundo o qual um dos aspectos da segurança cidadã é o fato de tratar-se de um bem público, conforme tratado anteriormente. O Relatório sobre a Segurança Cidadã e Direitos Humanos (CIDH, 2009) destaca que o conceito de “segurança cidadã” surgiu na América Latina no contexto de transição dos regimes autoritários para os regimes democráticos nos países em que há uma mudança nos moldes de

segurança promovidos pelos governos. Ele se refere à proteção de pessoas e grupos sociais, tanto nas áreas urbanas quanto rurais, e “deriva pacificamente de um enfoque na construção de maiores níveis de cidadania democrática, tendo a pessoa humana como objetivo central das políticas, de maneira diversa da visão de segurança do Estado ou de determinada ordem pública” (CIDH, 2009, p. 8). Novamente, as considerações sobre “segurança cidadã” da CIDH (2009) se aproximam daquela discutida pelo PNUD (2013), que considera essencial a existência de convivência democrática e cidadania ativa para a concretização da segurança cidadã. Ambos também concordam com a necessidade de uma abordagem integral frente ao tema, o que resultaria, segundo CIDH, em ações de prevenção e controle de diferentes naturezas que contem com a participação do Estado, bem como da sociedade civil. Sendo assim, para a Comissão, a segurança envolve tanto a luta contra a criminalidade, quanto à “criação de um ambiente propício e adequado para a convivência pacífica entre as pessoas” (CIDH, 2009, p. 7-8). Dessa maneira,

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

O objetivo da política de segurança cidadã seria prevenir e controlar condutas violentas ou delitivas que afetem os direitos dos cidadãos. No rol destes direitos encontram-se o direito à vida, à integridade física, à liberdade, dentre outros. Problemas no âmbito da segurança cidadã estariam relacionados ao não cumprimento do papel do Estado, prejudicando a relação entre os governantes e governados (CIDH, 2009, p. 7-8).

Em 2011, foi realizado a 41ª Assembleia Geral da OEA, da qual resultou a elaboração e aprovação da Declaração de São Salvador sobre a Segurança Cidadã nas Américas. Por meio do documento, os Estados Membros da OEA (2011) declaram, dentre outros itens:

1. Que é sua prioridade continuar orientando seus esforços, ações e vontade política para fortalecer a segurança cidadã, como um âmbito da segurança pública, em seus países.
2. A obrigação dos Estados de desenvolver e implementar políticas públicas em matéria de segurança pública no âmbito de uma ordem democrática, do império do Estado de Direito e do respeito aos direitos humanos com vistas a proporcionar segurança e fortalecer a convivência pacífica de suas comunidades.
3. Que as políticas de segurança pública devem promover medidas destinadas ao tratamento das causas que geram a criminalidade, a violência e a insegurança.
4. Que o indivíduo é o centro da segurança cidadã, entendida no âmbito da segurança pública e, portanto, deve ser parte integrante da definição e implementação de alternativas para a construção de comunidades e sociedades mais seguras, sustentáveis e coerentes com as suas aspirações democráticas e de desenvolvimento socioeconômico e cultural.

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

Tal declaração é precedida do reconhecimento por parte dos Estados Membros da OEA de que as condições de segurança pública melhoram diante do respeito aos direitos humanos, das liberdades fundamentais, da promoção de educação, cultura, saúde e desenvolvimento econômico e social. Também se reconhece a necessidade de fomento e fortalecimento de políticas de longo prazo, integrais, que garantam a proteção e promoção dos direitos humanos, com ênfase ao enfrentamento das causas da criminalidade, bem como se destaca a importância de proporcionar aos jovens oportunidades e acesso a educação, capacitação, emprego, cultura, esportes e atividades recreativas com objetivo de prevenir a violência (OEA, 2011, tradução própria). Tudo isso aponta os possíveis caminhos aos governos para implementação de políticas públicas em prol da segurança cidadã, tanto no que tange a prevenção, quanto à repressão de criminalidade e violência. Destaca-se que os conceitos de prevenção e repressão muitas vezes se confundem, uma vez que ações denominadas repressivas podem ter objetivos preventivos, por exemplo. Adiante será levantada discussão sobre o assunto.

Na mesma Declaração, a OEA destaca que “a delinquência e a violência afetam negativamente o desenvolvimento social, econômico e político na sociedade” (OEA, 2011, tradução própria). Sendo assim, instituições de fomento, tal como o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) possuem motivações para incentivar a promoção de segurança cidadã nas nações.

Especificamente o BID, com o intuito de apoiar intervenções para o desenvolvimento, promove desde assistência e auxílio na elaboração de projetos até financiamento para diferentes esferas governamentais, setor privado e organizações não governamentais (BID, 2014a). O Banco declara a Segurança dos Cidadãos como uma de suas áreas prioritárias de atuação, o que contempla intervenções multidimensionais, dentre outras ações (BID, 2014b).

Segundo o BID, abordagens de segurança cidadã possuem estratégias integradas, sendo que tem emergido nos países latino-americanos intervenções que incorporam várias disciplinas e perspectivas de políticas de prevenção e redução da violência através de diferentes iniciativas. Em documento produzido pelo Banco, afirma-se que as abordagens

políticas de segurança cidadã devem enfatizar o fortalecimento da governança democrática, em oposição às intervenções de caráter coercitivo do Estado. Indo ao encontro do que consta no relatório da CIDH, esse conceito teria se consolidado na América Latina após a transição democrática, uma vez que ele se contraporia ao conceito de segurança pública, que remete aos períodos ditatoriais vivenciados nestes países. Embora o conceito tenha surgido fazendo referência à segurança física de pessoas e de bens, destaca-se que, ao longo do tempo, ele se aproximou das atividades que estariam inter-relacionadas a redução do crime e da violência, contribuindo para a segurança dos cidadãos e aumentando a sensação de cidadania. Segundo o Banco, uma abordagem de redução de crimes e violência ancorada no conceito de segurança cidadã requer ações colaborativas e coordenadas, baseando-se diversos campos e disciplinas, podendo ser realizadas a nível nacional, regional e municipal. As intervenções eficazes no alcance da segurança cidadã devem possuir abordagens abrangentes, não se restringindo a perspectiva de aplicação da lei, como elas teriam sido tratadas historicamente (BID, 2012, p. 5-7).

Segundo o BID, a falta de definição de responsabilidades e a falta de coordenação entre governos centrais e locais seriam inibidores do sucesso dessas intervenções. Os governos locais teriam papel importante na prevenção ao crime e a violência, uma vez que conhecem melhor a realidade local, podendo desenvolver e adaptar intervenções de acordo com os diferentes contextos em que a criminalidade e a violência se inserem. A descentralização, transmissão do governo central para os locais, do planejamento e implementação de políticas públicas para segurança cidadã seria, nesse sentido, positiva para o alcance de resultados. No entanto, a baixa capacidade de atuação dos governos locais, que muitas vezes possuem profissionais desqualificados e com baixa capacidade de gestão, planejamento e implementação de políticas, além da fraca articulação entre eles e os governos centrais, pode prejudicar a eficácia das políticas (BID, 2012).

O BID destaca que têm surgido iniciativas em cidades latino americanas em que são realizadas abordagens multissetoriais com a promessa de atuação integrada entre diversas agências. São criadas equipes que contam com a participação de militares, policiais, organizações da sociedade civil e, até mesmo, moradores, que atuam em conjunto para tratar da redução da criminalidade e violência, tanto em âmbito nacional quanto local. As equipes utilizariam estratégias estruturais de longo prazo e de curto prazo. Aquelas buscariam mudar normas culturais, construir alternativas de resolução de conflitos e tratariam vários fatores de risco simultaneamente, enquanto estas seriam compostas de programas de rápido impacto, tais

como atuação direcionada de policiamento, prestação de serviços sociais, dentre outras (BID, 2012, p. 35).

A atuação conjunta em prol da segurança cidadã permitiria encontrar lacunas, sobreposição de serviços, implantar serviços para facilitar a comunicação e coordenação entre agências, o que possibilitaria a troca de informações entre governos centrais e municípios, permitindo intervenções condizentes com as necessidades locais (BID, 2012, p. 35).

Percebe-se que as ideias das organizações internacionais tratadas anteriormente são complementares. De acordo com o PNUD (2013), a OEA (2011), a CIDH (2009) e o BID (2012; 2014a e b), a segurança cidadã se trata de conceito estritamente relacionado à transição democrática nos países latino-americanos, buscando assim diferenciar o modelo de atuação dos governos democráticos com os autoritários anteriores. O conceito de segurança cidadã remete a proteção dos direitos das pessoas e dos grupos sociais, por meio de modelos democráticos de prevenção e repressão à criminalidade e violência. O PNUD (2013) destaca a necessidade de existência de instituições democráticas para o alcance de segurança cidadã, que devem buscar não somente a redução da criminalidade, mas a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. A participação dos cidadãos é considerada imprescindível para que o Estado tenha conhecimento das demandas sociais, para garantir o acompanhamento das ações públicas e para facilitar o acesso aos mecanismos de proteção dos indivíduos. A CIDH (2009) destaca que a segurança cidadã origina-se da busca pela construção de maiores níveis de cidadania, com foco no indivíduo. Para tanto, seria necessária uma abordagem integral por parte do Estado, que contemple não somente a repressão, mas também a prevenção de delitos e violência, e que conte com a participação da sociedade. Conforme documento da OEA (2011), os seus Estados Membros, incluindo o Brasil, confirmam a importância da participação e cooperação de múltiplos atores, como indivíduos, os governos em todos os níveis, a sociedade civil, as comunidades, dentre outros, para promoção da segurança cidadã, aspectos estes também defendidos pelo BID.

O Informe do PNUD (2013, p. 36-38, tradução própria) traça recomendações aos países latino-americanos que coincidem com alguns aspectos necessários às políticas de segurança cidadã apontados anteriormente. Dessas recomendações destaca-se:

1. A necessidade de atender de maneira integral os múltiplos fatores socioeconômicos associados ao delito e a violência; o que remete a atuação intersetorial do Estado, em parceria com a sociedade civil, além da necessidade de coordenação entre estes setores governamentais. Nesse aspecto seriam incorporados programas destinados aos fatores de risco, ou seja, aos fatores que

podem contribuir para a ocorrência do delito e violência, tal como a desigualdade social.

2. Atuar frente aos fatores de risco que afetem os jovens e os demais cidadãos, fornecendo-lhes oportunidades para atingir seus objetivos de vida. Destaca-se a necessidade de criar um ambiente de proteção e cuidado e fortalecer os vínculos familiares, bem como a participação ativa da comunidade e das organizações sociais. Neste caso, ações podem contribuir para o fortalecimento dos vínculos comunitários.
3. O fortalecimento do tecido social enquanto espaço de proteção e mobilidade social. Destaca-se a importância do fortalecimento dos espaços de interação e das redes de proteção social, a importância do aumento da oferta de serviços públicos, a presença institucional e sua integração com o desenvolvimento da cidade. Seria necessário aumentar o número de espaços culturais e de recreação, o que contribuiria para melhoria da qualidade de vida da comunidade e favoreceria a redução da marginalização.

Dessa maneira, se entende como fatores de risco elementos que aumentam a probabilidade, embora não sejam determinantes, de incidência ou os efeitos negativos de crimes ou violências. Enquanto fatores de proteção são elementos que reduzem a probabilidade de incidência ou de efeitos negativos de crimes ou violências. Assim, quanto maior a presença de fatores de risco e menor a presença de fatores de proteção, maior a probabilidade de incidência e de efeitos negativos de crimes e violências e vice-versa. Consumo de drogas, porte de qualquer tipo de armas e vinculação a alguma organização como “gângues” são considerados fatores de risco na juventude (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005, p. 38-51).

A partir das recomendações supracitadas, percebe-se como a política de segurança cidadã deve possuir caráter preventivo do delito e da violência, buscando atuar frente suas causas e fatores de risco das comunidades vulneráveis. A participação da comunidade e de organizações sociais é vista como fator essencial para o sucesso desta política, bem como a articulação em rede que contribuiria para o fortalecimento do tecido social, criando ambiente de proteção.

Após discorrer sobre o entendimento de organismos internacionais, no caso o PNUD (2013), a OEA (2011) e o BID (2012), quanto à abordagem da política de segurança, qual seja a segurança cidadã, entende-se necessário compreender o contexto de surgimento deste conceito e suas características especificamente no Brasil.

## **1.2. A Segurança cidadã no Brasil e a participação social na política de segurança**

No Brasil, assim como em outros países latino-americanos, o conceito de segurança cidadã surge para distinguir o modelo de atuação do Estado frente às questões de segurança em governos democráticos em relação ao modelo predominante nos regimes autoritários, conforme tratado anteriormente. Segundo Cano (2006, p. 137), o termo segurança pública seria mais comum no país, ao invés de segurança cidadã, que estaria associado a um paradigma democrático e comunitário, vinculado à noção de cidadania. A agenda da segurança cidadã seria definida pela “construção de formas alternativas de contenção da violência e criminalidade, compatíveis com o Estado Democrático de Direito e com a afirmação dos valores republicanos” (SOUZA, L., 2011, p. 116). A participação social ou mobilização comunitária seriam elementos estruturantes do ideário de segurança cidadã e comporiam iniciativas recentes entendidas como parte deste novo paradigma.

Durante décadas a agenda governamental foi estabelecida por decisões políticas e tecnocratas, sem considerar as demandas sociais (BATTIBUGLI, 2012). No país teria prevalecido até os anos 1970 a restrição do debate sobre segurança pública aos campos jurídico e militar, excluindo-se das discussões as demais instituições do sistema de justiça criminal, bem como as organizações sociais (CANO, 2006; MESQUITA NETO, 2006; SOUZA, L., 2011). As questões de segurança eram limitadas formalmente aos governadores, secretarias estaduais de segurança pública e suas respectivas corporações policiais (BATTIBUGLI, 2012). Conforme destaca Mesquita Neto (2006), até este período, os assuntos de segurança pública eram tratados como “segurança interna” ou “segurança nacional”. Assim, os crimes eram entendidos como ameaças à ordem pública que deveriam ser tratados exclusivamente pelas polícias. Tanto no governo federal quanto nos governos estaduais, havia falta de compromisso com a política pública transparente e democrática. Não havia mecanismos de controle e avaliação que contasse com a sociedade ou a comunidade acadêmica (BATTIBUGLI, 2012).

Diferentemente do que ocorreu na América Latina, em que o termo segurança cidadã ganhou força após a transição para o regime democrático, no Brasil isso ocorreu após o Plano Nacional de Segurança Pública lançado no primeiro governo Lula. Para que se possa compreender a dimensão deste novo paradigma, suas implicações, potenciais e desafios no país, uma revisão histórica da política de segurança no Brasil é necessária.

No Brasil prevaleceu a tentativa de excluir a sociedade das discussões em torno da política de segurança. As camadas populares e grupos minoritários não eram considerados atores relevantes, sendo sua participação encarada até mesmo como um risco. Fato marcante da trajetória brasileira é a associação da política de segurança aos interesses locais e privados. Desde o início do século XIX, a Guarda Nacional era financiada pelos coronéis, proprietários rurais ou comerciantes, por exemplo. Segundo Zaluar (2007, p. 36), “os votos eram comprados com bens e serviços privados”, bem como por meio de melhoras no local. Por vezes era exercida, inclusive, pressão sobre os eleitores. Os senhores de engenho detinham poderio pessoal e a violência marcava as suas relações. Os tribunais e seus juizes não tinham autonomia e suas decisões em geral beneficiam os detentores de poder local, o que remete a história de impunidade no país.

Após o advento do federalismo, quando da Primeira República, o coronelismo e o clientelismo marcaram as relações de poder do Estado, uma vez que os governantes careciam do apoio dos coronéis para se elegerem. Assim, em contrapartida, tinham seus interesses priorizados em detrimento da grande maioria dos cidadãos. As polícias militares estaduais teriam funcionado como corporações de segurança interna. De tudo isso decorre a dificuldade de inserir uma agenda nacional de segurança pública, bem como inserir essa política na agenda do desenvolvimento social no país (SOUZA, L., 2011).

Marcelo Saín (2012, p. 209), ao tratar do modelo policial e de gestão da segurança pública na América Latina e no Brasil, destaca que, ao longo do tempo, esses sistemas de segurança se estruturaram como mecanismos de disciplinamento social, uma vez que focaram a “domesticação, o controle punitivo e o disciplinamento de setores subordinados e altamente marginalizados do *status quo*”. Entende-se que, dessa maneira, as intervenções públicas respondiam aos interesses das elites políticas e econômicas, conforme afirma Souza (2011). O sistema de segurança pública também teria se constituído historicamente como mecanismo de controle político. Derivam do foco no disciplinamento social e no controle político, as intervenções baseadas na doutrina de guerra e da ocupação territorial (SAÍN, 2012).

Os períodos autoritários são, em geral, marcados pela violência ilegal dirigida aos opositores do governo e aos grupos marginalizados. A noção da política de segurança enquanto “segurança nacional” ganha destaque após o golpe de 1964, a partir de quando o Estado passa a lutar contra um “inimigo” interno ameaçador da nação por meio de práticas repressivas. Nesse período, dentre outras medidas restritivas de direitos, o governo mudou as

instituições do país, suspendeu direitos políticos, realizou prisões e torturas contra supostos inimigos, grande parte estudantes e membros de sindicatos e instalou a censura no país. As práticas autoritárias aliadas às práticas clientelistas e patrimonialistas presentes na formação social e política do Brasil teriam levado a um sistema público de segurança que privilegia classes sociais, o que teria perdurado mesmo após a Constituição da República de 1988. Zaluar (2007, p. 39) considera que “o regime militar ao empregar a tortura, as prisões ilegais e a censura, abriu o caminho para a disseminação do crime organizado em vários setores” (SOUZA, L., 2011, p. 121-122; SOUZA, R., 2014, 94; ZALUAR, 2007).

O processo de redemocratização e abertura política iniciado no Brasil em 1978, durante o governo de Ernesto Geisel, com a revogação do Ato Institucional Nº 5<sup>1</sup>, caracterizou-se, diferentemente do restante da América Latina, como um processo lento. Inicialmente, a abertura do regime se limitou aos direitos políticos e ao sistema eleitoral, marcado pelo voto direto para eleição do presidente.

Os primeiros governos democráticos centraram esforços em revogar leis do período militar e em eleger a Assembleia Nacional Constituinte. “Enquanto a nova Constituição de 1988 ampliou inúmeras áreas da política social, com relação à segurança ela limitou-se a por fim aos vestígios formais do regime autoritário” (SOUZA, L., 2011, p. 123). Assim,

É preciso notar [...] que a Constituição de 1988 não avançou significativamente na reforma do aparato de segurança e justiça criminal do país herdado do regime militar, o que seria necessário, pois as polícias estaduais atuaram como braços repressivos do regime (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2009, p. 6; LIMA, 2008, p. 66; FONTOURA *et al*, 2009, p. 148 *apud* BATTIBUGLI, 2012).

Teriam permanecido as estruturas de segurança e justiça criminal instituídas no regime militar. As instituições policiais não teriam sido adaptadas para atuar no estado de direito, a partir dos princípios da legalidade, transparência, eficiência, controle e *accountability*. Assim, não teria havido mudança nas práticas policiais em relação aos pobres, uma vez que as instituições continuariam desrespeitando os direitos civis dos cidadãos, especialmente aqueles que possuem menor capacidade de vocalizar, institucionalmente, estes direitos.

---

<sup>1</sup> O Ato Institucional número 5, de 13 de dezembro de 1968, havia concedido direito ao Presidente da República de decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras dos Vereadores, bem como suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos por 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, dentre outros (BRASIL, 1968).

A agenda de segurança pública seria distinta das demais agendas sociais no Brasil, que tenderam a expansão e transversalidade após a redemocratização do país. Ao contrário, a agenda de segurança teria permanecido isolada do projeto de inclusão e desenvolvimento social, embora o art. 144 da Constituição da República reconheça que a “segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (BRASIL, 1988). O referido artigo teria ampliado o número de atores envolvidos com a questão, o que pode ser entendido como a extensão da responsabilidade e poder de influência sobre a agenda de segurança aos demais entes federativos, a sociedade civil e o Ministério Público remetendo inclusive aos valores de cidadania (FONTOURA *et al*, 2009, p. 146 *apud* BATTIBUGLI, 2012; SOUZA, L., 2011; ZALUAR, 2007).

Segundo Battibugli (2012), a segurança teria se tornado direito difuso, ou seja, pertencente a toda sociedade. Embora o Ministério Público seja promotor da tutela de direito à segurança pública e do controle externo da atividade policial, os desvios de conduta continuam, no entanto, sendo apurados somente pelas corregedorias internas.

A autora considera que, no modelo institucional de segurança pública após a Constituição da República de 1988, a autonomia dos estados regionais para a gestão da segurança local fez com que o sistema se apresentasse descentralizado e multiplamente descoordenado (BATTIBUGLI, 2012, p. 51-52). Haveria inclusive a

atuação de corporações rivais e antagônicas na mesma área, com significativa autonomia em relação ao governo estadual e à secretaria de segurança pública. As rivalidades estão presentes entre a Polícia Civil, a cargo da investigação e abertura do inquérito policial, ponto inicial dos processos criminais, e a Polícia Militar, a cargo do policiamento ostensivo, repressivo (BATTIBUGLI, 2009, p. 40-46; CRISTINO, 2008 *apud* BATTIBUGLI, 2012).

Ademais, na sociedade moderna haveria a prevalência de uma racionalidade instrumental no processamento de crimes, denominada por Saporì (1995) “justiça linha de montagem”. No sistema de judiciário, assim como no universo policial, “a demanda agilização e eficiência no combate e processamento do crime e a demanda de garantia dos direitos civis da cidadania” estariam em tensão (SAPORÌ, 1995, p. 13). Muitas vezes, os atores envolvidos no processamento dos crimes, juizes, promotores, defensores públicos e até mesmo advogados, seguiriam acordos informais que desrespeitam o Código de Processo Penal, em busca de procedimentos mais ágeis e eficientes na solução de casos. Os policiais, por sua vez, também seriam pressionados para apuração ágil de crimes, ao mesmo tempo em que precisam atuar em conformidade com a lei. Assim, também seriam utilizados

procedimentos informalmente institucionalizados em busca da eficiência no trabalho (SAPORI, 1995).

A Constituição da República de 1988 (art. 144, § 8º) teria inovado ao conferir aos municípios a possibilidade de criar Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. No entanto, as Guardas Municipais atuavam como polícia municipal, realizando rondas, blitzes e operações conjuntas com a polícia militar. Em 8 agosto de 2014 foi publicada a Lei nº 13.022, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. A lei indica os princípios mínimos da atuação das Guardas Municipais, conforme artigo abaixo.

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:  
I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;  
II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;  
III - patrulhamento preventivo;  
IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e  
V - uso progressivo da força.

Dessa maneira, as Guardas Municipais passam a ter competência para proteger os cidadãos e realizar patrulhamento preventivo, além de poderem fazer uso da força. As Guardas Municipais poderiam cumprir papel importante nas políticas de prevenção à criminalidade, pois estão mais próximas dos cidadãos, tendem a conhecer o contexto local de maneira mais profunda, bem como as necessidades e demandas dos moradores de sua cidade, o que estaria em consonância com o marco de segurança cidadã exposto anteriormente.

Discussões indicam que os problemas da segurança pública seriam fruto, tanto do caráter repressivo das intervenções públicas, quanto da dificuldade para universalizar a cidadania e o direito de participação social na construção e exercício da política de segurança (PAOLI, 1982 *apud* SOUZA, L., 2011). A participação democrática seria, portanto, possível solução para os problemas de segurança, seara em que ela encontraria maior resistência para ser implementada.

Após o período autoritário, o Estado assumiria progressivamente características democráticas. No entanto, contrariando expectativas, os padrões de criminalidade aumentaram e suas taxas cresceram, especialmente dos homicídios entre os jovens. Isso seria causado por vários fatores, dentre eles o aumento da desigualdade social e da pobreza, o desenvolvimento tecnológico, a emergência do tráfico de drogas (SOUZA, L., 2011). O Brasil teria à época uma das piores distribuições de renda do mundo, bem como marcante

desigualdade em termos de acesso à Justiça (ZALUAR, 2007). A administração pública, porém, continuaria considerando a questão da criminalidade sob o ponto de vista da legislação penal, da ampliação de prisões e presídios, e do aumento de efetivo policial, o que, segundo Souza (2012), criaria dificuldades para revisão das ações do Estado na área.

Ganha destaque o fenômeno da “dupla inserção” dos indivíduos e jovens pobres na criminalidade, tanto como vítimas, quanto como autores (ZALUAR, 1999 *apud* SOUZA, L., 2011), o que evidencia a necessidade de uma abordagem local de enfrentamento à criminalidade.

Na década de 1990, as forças estatais teriam endurecido suas ações contra a população mais pobre, contrariando as tendências democratizantes da década anterior. As políticas repressivas se mostraram ineficazes, o que favoreceu a inserção do tema na agenda social e política. Isso fez com que a abordagem democrática da segurança, com foco na prevenção ganhasse destaque (CANO, 2006). Surgem movimentos contrários a essas respostas emergenciais e punitivas do Estado. São criadas organizações não governamentais e comissões parlamentares nos estados (SOUZA, L., 2011, p. 159).

Teria havido no primeiro mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) a tentativa de institucionalização de uma nova concepção de segurança pública por meio da criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, que inovava ao apoiar programas de prevenção à violência. A criação do Programa teria sido incentivada após a Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena no ano de 1993 e, para realizá-la, teria sido necessária a mobilização e consultas a organizações não governamentais, movimentos sociais, profissionais da área, bem com a academia (SOUZA, R., 2014, p. 40-41). No primeiro governo do Fernando Henrique Cardoso (FHC) também foi criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e a Secretaria Nacional de Segurança Pública.

No meio a crise da segurança pública no país, o governo de FHC lançou o Plano Nacional de Segurança Pública no ano 2000. Críticos afirmam que o Plano reclassificou iniciativas que já vinham sendo planejadas, apenas relacionando-as a política de segurança pública. Seja como for, com o Plano, o governo federal passa a atuar enquanto financiador de projetos em nível estadual e federal por meio da criação do Fundo Nacional de Segurança Pública. Destaca-se que a União tinha papel reduzido, fixando suas atribuições a fiscalização de fronteiras e alfândegas, crimes federais, dentre outras. Uma das ações daquele Plano de Segurança Pública, entretanto, era o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana. Este pretendia coordenar e otimizar a atuação de

diversos setores governamentais com vistas ao fomento de estratégias preventivas, tratando-se de um plano intersetorial. Ademais, pretendia-se articular os três níveis de governo e fomentar redes locais (CANO, 2006).

Dentre as ações propostas no Plano, destaca-se a busca por apoiar e incentivar a criação de guardas municipais; incentivo às estratégias comunitárias, incluindo o incentivo a promoção de debates entre polícias e lideranças e movimentos comunitários, principalmente em periferias e favelas dos grandes centros urbanos; apoio à criação de “centros integrados de cidadania” em “áreas críticas” (BRASIL, 2000, p. 26), onde atuariam o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e polícias, além de outros serviços públicos voltados aos atendimentos das demandas dos cidadãos; incentivo a cooperação entre comunidade e autoridades públicas para criação de grupos de autoproteção e fornecimento de informações às autoridades (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, observa-se que o Plano formalizava a busca pela integração de ações dos diferentes entes federais e diversos setores governamentais, tanto do sistema de justiça, quanto ligados às políticas sociais, bem como o destaque na importância da atuação do poder público nos locais considerados de maior risco e a valorização da participação da comunidade, embora em alguns pontos ela seja percebida como mera fornecedora de informações. O Plano contribuiu para o reaparelhamento das polícias estaduais e teria incentivado a implementação de programas de combate à violência em áreas vulneráveis, dentre eles o programa Fica Vivo! em Belo Horizonte (SOUZA, L., 2011). Porém, este Plano foi abandonado dois anos depois de ser lançado.

Souza (2014, p. 148) considera que no primeiro mandato de FHC prevaleceu a tentativa de definir o binômio “lei e ordem” da perspectiva democrática, impulsionando as ações do governo em busca do controle da criminalidade e violência. Optou-se por garantir a governabilidade da política diante dos graves problemas de segurança pública identificados. No segundo mandato do então presidente, as crenças se voltaram para promoção, garantia e efetividade dos direitos humanos e de cidadania. Segundo o autor, no governo FHC as mudanças na política de segurança foram se consolidando, novos atores foram se articulando e assumindo papéis de destaque, a academia e a sociedade civil também teriam ganhado mais voz por meio dos movimentos de direitos humanos (SOUZA, R., 2014, p. 196).

No governo Lula, iniciado em 2003, teria prevalecido a crença de que a segurança é política fundamental para garantia dos direitos dos cidadãos e da efetividade democrática. Inicialmente teria havido a tentativa de realizar reformas estruturais na área,

como o envio ao Congresso Nacional de um projeto de emenda à constituição que propunha a “desconstitucionalização das policiais”, ou seja, os estados passariam a definir em suas constituições o modelo de polícia desejado (SOUZA, R., 2014, 197). No entanto, as reformas estruturais propostas teriam sofrido resistência e estas iniciativas não tiveram continuidade.

Foi anunciado um Pacto pela Paz na busca por consolidar um Sistema Único de Segurança Pública e foi introduzido novo Plano Nacional de Segurança Pública. As duas principais propostas deste Plano seriam a criação de Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública nos estados, enquanto mecanismo de gestão de ações e projetos preventivos, e a reforma das polícias por meio da atuação conjunta e cooperativa, o que não significava a unificação delas. O Sistema Único de Segurança Pública tornou a Secretaria Nacional de Segurança Pública responsável pelo planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas de segurança do governo federal. Ademais, ela seria responsável pela promoção dos programas de gestão integrada dos órgãos de segurança pública, dentre eles a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, por meio da participação dos entes federativos, sociedade civil, academia, profissionais de segurança e população (BATTIBUGLI, 2012; CANO, 2006; SOUZA, L., 2011, p. 168; SOUZA, R., 2014).

O Plano do primeiro governo Lula teria trazido à tona no Brasil a noção de segurança cidadã, que representaria um novo paradigma para a política de segurança, relacionado aos valores democráticos. Pressupunha-se que o Plano Nacional de Segurança Pública precisa de planejamento e gestão, de maneira que o governo federal passasse a induzir e articular políticas reformistas e complexas, por meio de coleta de dados, pactuação de diretrizes e fomento a projetos de prevenção à violência e proteção dos direitos humanos, conforme afirma Sá e Silva e Deboni (2012, p. 16). Assim, o Plano propunha reformas significativas na segurança pública, o que seria fonte de desgaste político ao governo. Luiz Eduardo Soares, então Secretário Nacional de Segurança Pública, enfrentou muita resistência de vários segmentos de governo contrários às mudanças estruturais na segurança pública, principalmente das instituições policiais. O Secretário foi demitido em outubro de 2003 e substituído por Luiz Fernando Correa, policial federal de carreira. A entrada do novo Secretário não significaria mudanças na política, que ainda buscava focar na gestão da segurança pública e na melhoria da capacidade da Secretaria executar seus projetos. Surgiria, no momento, a polícia federal como ator importante para a política de segurança (CANO, 2006; SOUZA, L., 2011; SOUZA, R., 2014).

No entanto, a Secretaria Nacional de Segurança Pública sofreu cortes orçamentários, o que contribuiu para seu enfraquecimento. Assim, “o plano foi sendo deixado de lado até se restringir a um conjunto de ações da Polícia Federal” (CANO, 2006; SOUZA, L., 2011, p. 168). Avanços residuais teriam sido conquistados no período no que tange a gestão do conhecimento e na articulação entre repressão e prevenção devido à celebração de convênios com diversos municípios, além das parcerias com as universidades, uma vez que foram destinados recursos para pesquisas (SÁ E SILVA & DEBONI, 2012, p. 19; SOUZA, R., 2014, p. 198).

Em 2007, houve mudança na alta gestão do Ministério da Justiça, com a entrada do Ministro Tarso Genro, que impulsionou, ainda naquele ano, que o Plano Nacional de Segurança Pública de 2003 fosse reiterado a partir do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). O PRONASCI teria como objetivo efetivar as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública, que propunha o trabalho cooperativo das polícias, com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo, além de “articular ações de segurança e políticas sociais com proteção e respeito aos direitos humanos no âmbito federal, estadual e municipal” (BATTIBUGLI, 2012, p. 53; SÁ E SILVA & DEBONI, 2012, p. 18).

O foco do PRONASCI seria a promoção dos direitos humanos a partir do conceito de segurança cidadã e a superação do paradigma de segurança enquanto “coisa de polícia”. O Plano teria trazido grande aporte de recursos para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SOUZA, R., 2014).

Dessa maneira, o plano seria executado por meio da articulação e cooperação voluntária dos órgãos federais com os demais entes federativos, além da participação da comunidade e da mobilização social, com vistas à prevenção, controle e repressão da criminalidade (BATTIBUGLI, 2012; BRASIL, 2007). Sua atuação seria “focada nas raízes socioculturais da criminalidade, articulando ações de segurança pública e das políticas sociais” (BRASIL, 2007, art. 1º e 2º). Dentre as diretrizes do PRONASCI<sup>2</sup>, encontram-se:

- [...]
- II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;
- III - promoção da segurança e convivência pacífica;
- [...]
- VI - participação do jovem e do adolescente em situação de risco social ou em conflito com a lei, do egresso do sistema prisional e famílias;
- [...]

---

<sup>2</sup> Essas diretrizes serão verificadas em alguma medida nos programas de prevenção do Governo do Estado de Minas Gerais, que serão tratados adiante.

XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais [...] (BRASIL, 2007, art. 3º).

O PRONASCI teria se apropriado de propostas existentes em períodos anteriores, dentre eles a criação de centros de referência e redes de serviço para a população vitimizada. Com o Plano ganha destaque a busca pelo envolvimento das redes sociais e comunitárias, pela gestão descentralizada e participativa, tal como ocorre nas demais políticas sociais, inclusive buscando-se garantir a participação da sociedade civil. Ademais, o Plano primaria pela atuação focalizada, o que contemplaria foco etário, social e territorial, em áreas com altos índices de homicídios e crimes violentos. Seu público-alvo seria, além dos profissionais de segurança pública, jovens entre 15 e 24 anos de idade em situação de vulnerabilidade social. Teria havido programas de valorização do profissional de segurança pública, por meio da oferta de bolsas de estudo, auxílio para moradia, dentre outros (BATTIBUGLI, 2012; BRASIL, 2007; SOUZA, R., 2014).

A partir deste Plano, teria sido implantado um conjunto de ações com resultados positivos em nível local, como ações de proteção social, cultura, educação, saúde, dentre outras, o que denotam a tentativa de construção de um caráter intersetorial da política de segurança em nível local. Para a implantação dos PRONASCI em âmbito municipal deveria haver a criação de Gabinete de Gestão Integrada Municipal composto por representantes da sociedade civil, das forças de segurança e da secretaria de segurança pública (BATTIBUGLI, 2012). Segundo Souza (2014, p. 205), o governo Lula priorizou os programas de segurança voltados diretamente para os municípios, inclusive por meio do PRONASCI que tinha a lógica de regiões metropolitanas de violência.

No modelo proposto pelo PRONASCI, a política pública de segurança deixaria de ser formulada e implementada pelo modelo tradicional, com decisões restrita aos poucos atores políticos e também por tecnocratas, para contar com a participação de diversos atores que auxiliariam da formulação à implementação na identificação dos problemas enfrentados em nível local (BATTIBUGLI, 2012, p. 54).

Os objetivos do PRONASCI, no entanto, teriam dificuldade em ser alcançados devido à falta de reforma das instituições responsáveis pela segurança (SOUZA e BATTIBUGLI, 2014).

Ademais, a perspectiva da segurança cidadã teria se consolidado na Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG), um dos projetos propostos no PRONASCI.

Conforme discute Oliveira (2011, p.4-5), as conferências nacionais são processos institucionalizados de participação social. Nelas, a sociedade civil e Estado interagem, dialogam e deliberam sobre políticas públicas. As conferências produzem resultados que serão incorporados nas agendas e ações governamentais. Dessa maneira, as conferências são reflexos do movimento democrático-participativo presente no Estado brasileiro. A autora utiliza dados oficiais da Secretaria-Geral da Presidência da República para apontar que entre o ano de 2003 e 2010 ocorreram 74 conferências no Brasil abrangendo 40 áreas setoriais em níveis local, municipal, regional, estadual e nacional. Segundo a autora, a segurança pública era o único direito social previsto na Constituição Federal de 1988 em que até o ano de 2009 não havia espaços de participação social institucionalizados em âmbito federal para gestão compartilhada. Teriam existido iniciativas pontuais no que tange a realização de conferências nos estados do Rio Grande Sul (2000) e Pernambuco (2008), por exemplo.

Dessa maneira, a 1ª CONSEG tratou-se de uma iniciativa inovadora, por meio da qual novos atores foram inseridos no debate em torno da segurança pública, principalmente a sociedade civil, cada um tornando públicas suas demandas. Entra em cena um novo paradigma de se fazer políticas de segurança pública legitimamente, por meio da discussão pública dos temas pertinentes. A CONSEG utilizou de tradicionais mecanismos de representação em níveis municipal, estadual e federal e também criou fóruns de discussão de temáticas relacionadas à segurança pública. Teria participado da 1ª CONSEG, 40% de representantes da sociedade civil, 30% do poder público e 30% de profissionais da segurança pública (SOUZA, L., 2010; BATTIBUGLI, 2012).

A 1ª CONSEG abordou o tema de forma diversa das discussões anteriores, ou seja, quando costumeiramente se debatia segurança pública em épocas de crise. Esse novo paradigma da segurança pública, premissa do PRONASCI, busca o controle e a prevenção da violência com a união de políticas de segurança pública e ações sociais, para combater as causas socioeconômicas da criminalidade (BRASIL, 2014b).

Conforme discute Souza (2010), as conferências são um marco da democracia e da gestão pública, por meio delas é possível promover a resolução coletiva de problemas. A CONSEG teria sido marcada pela votação de princípios e diretrizes da política de segurança. No entanto, entre os 10 princípios e 50 diretrizes votadas não teria se verificado consenso e convergência entre os atores. Teriam sido aprovadas, por exemplo, diretrizes que defendiam o ciclo completo das polícias e a desmilitarização delas e, ao mesmo tempo, foi aprovada a

manutenção do art. 144 da Constituição da República de 1988 que define as divisões das polícias entre federal, civis e militares (SOUZA, R., 2014, p. 211-212).

Apesar das críticas direcionadas a CONSEG, dentre as quais se encontra a falta de grupo homogêneo e de consensos na Conferência, defende-se que os fóruns de deliberação avançam ao inserir diferentes grupos e atores nas discussões. Seria esperado que uma sociedade plural se traduzisse em uma participação também plural nas conferências, nas quais cada ator contribui para o debate com suas percepções, visões de mundo e interesses (SOUZA, L., 2010). A CONSEG teria propiciado o realinhamento de atores, ideias e projetos sobre segurança pública, além de consolidar o campo no Brasil, conforme afirma Souza (2014, p. 181).

É prevista a realização da 2ª Conferência Nacional de Segurança Pública no ano de 2015, sendo que as bases para a sua realização foram lançadas nos eventos promovidos pelo Ministério da Justiça denominados “Diálogos Regionais - CONSEG 2015”. Esses eventos buscavam promover o debate amplo, democrático e plural com a sociedade brasileira em todas as etapas do processo para a próxima conferência. Os objetivos principais dos “Diálogos Regionais” eram:

- I – Socializar o balanço das ações levadas a cabo pelo CONASP;
- II – Monitorar o impacto da I CONSEG;
- III – Debater as conquistas e desafios de segurança pública no Brasil, privilegiando as peculiaridades regionais;
- IV – Lançar as bases e contribuir para o formato da II CONSEG. (BRASIL, 2014d, art. 2º)

Além das conferências, os conselhos de políticas públicas também são considerados uma das maneiras institucionalizadas de ampliar a participação da sociedade nas ações do Estado, seja no âmbito do planejamento ou controle de ações governamentais. Ademais, eles também são considerados fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses dos diversos grupos sociais (TATAGIBA, 2002).

A partir de meados dos anos 1980, teriam sido criados, conselhos comunitários de segurança pública que, a despeito de contarem com participação social, em estudo do Ministério da Justiça, apontava-se que estes conselhos eram considerados complementos do policiamento comunitário e não espaços de proposição ou monitoramento de ações governamentais, conforme destaca Sá e Silva e Deboni (2012, p. 28). Os autores citam dados do IBGE do ano de 2006 segundo os quais, apenas cerca de 10% dos municípios brasileiros

contariam com esse tipo de conselho, sendo que eles são distribuídos desigualmente entre os estados brasileiros.

Em nível federal, o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) originou-se após a aprovação da Constituição Federal de 1988, seguindo movimento das demais políticas públicas. O Conselho foi criado pelo Decreto nº 98.926/1990, no entanto, ele teria, neste primeiro momento, somente atribuições técnicas, não haveria composição multissetorial, nem mesmo participação social, com representantes da sociedade civil ou trabalhadores do setor. No ano de 1997, por meio do Decreto nº 2.169/1997, a composição do CONASP teria sido alterada, passando a contar com representantes de conselhos regionais de segurança pública, representante dos chefes de polícia civil, e presidente do Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Policiais Militares e do Corpo de Bombeiros Militares do Brasil, dentre outros (BRASIL, 2014c; SÁ E SILVA & DEBONI, 2012).

A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências, estabelece que a estrutura básica do Ministério da Justiça é formada pelo o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Conselho Nacional de Segurança Pública, dentre outros, conforme redação dada pela Lei nº 12.462/ 2011.

O Conselho apresentara papel insignificante diante da formulação de políticas públicas. Uma tentativa de reformulação do mesmo teria ocorrido a partir de 2007 e culminou na publicação do Decreto nº 6.950/2009. Nesse sentido, o Conselho teria sido criado como uma continuidade da 1ª CONSEG, cuja Comissão Organizadora Nacional era composta por representantes do CONASP, caracterizada como espaço de diálogo e interação responsável por criar condições e regulamentações para o funcionamento da 1ª CONSEG. Tal Comissão defendeu a reforma do CONASP e se tornou uma versão transitória do Conselho por meio do Decreto supracitado (SÁ E SILVA & DEBONI, 2012).

O CONASP transitório teria mandato de um ano e buscava a definição de critérios, regras e procedimentos eleitorais para o CONASP definitivo, sentido no qual se deu sua atuação. Ademais ele teria emitido parecer com conceitos e diretrizes sobre o papel dos municípios na área de segurança pública (SÁ E SILVA & DEBONI, 2012).

No ano de 2010, o Decreto 7.413, de 30 de dezembro, dispõe sobre a estrutura, composição, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), além de outras providências, sendo revogado o Decreto nº 6.950/2009.

O CONASP possui natureza consultiva e deliberativa e tem por objetivo formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança, prevenção e repressão à violência e à criminalidade, e atuar na sua articulação e controle democrático. Dentre as competências do CONASP estão: “articular e apoiar, sistematicamente, os Conselhos de Segurança Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à formulação de diretrizes básicas comuns e à potencialização do exercício das suas atribuições legais e regulamentares”; “propor a convocação e auxiliar na coordenação das Conferências Nacionais de Segurança Pública e outros processos de participação social, e acompanhar o cumprimento das suas deliberações” (BRASIL, 2010, art. 2º).

Ressalta-se que, conforme a artigo 4º do Decreto nº 7.413/ 2010, são conselheiros do CONASP: nove representantes governamentais dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, além do comando ou direção das forças policiais; nove representantes de entidades representativas de trabalhadores da área de segurança pública; e doze representantes de entidades e organizações da sociedade civil cuja finalidade seja relacionada com as políticas de segurança pública, conforme proporção estabelecida no processo da 1ª CONSEG. Assim, neste decreto, é prevista a composição do conselho por representantes de entidades e organizações da sociedade civil, reafirmando o propósito de participação social no estabelecimento de diretrizes na política nacional de segurança pública, apesar das críticas, segundo as quais, estas organizações estariam sempre em desvantagem, uma vez que nas deliberações do CONASP esperava-se uma articulação entre trabalhadores e gestores da área. No entanto, tal articulação não teria ocorrido, em virtude da divergência e conflito de opiniões entre trabalhadores e gestores, além de divergências dentro das próprias organizações (SÁ E SILVA & DEBONI, 2012).

O CONASP teria como possibilidade influenciar no ciclo da política de segurança, desde o estabelecimento de agenda, implementação e avaliação de ações governamentais, promovendo inclusive seleção de alternativas para o Legislativo e buscando mapear posições em conflito e reduzir assimetrias de compreensão (SÁ E SILVA & DEBONI, 2012). No entanto, “as resoluções do CONASP não têm força normativa e não têm o poder de obrigar outros órgãos do sistema de segurança pública”, conforme destacado no site eletrônico do governo federal (BRASIL, 2014c).

Possivelmente em razão de suas próprias características, o CONASP, ao longo de quase vinte anos de existência formal, teve papel insignificante na formulação das políticas públicas de segurança, não tendo inclusive o papel de fortalecer ou

potencializar as redes de segurança, que trazem em sua complexidade o conjunto de conflitos concretos da realidade e as alternativas que se vão construindo para superá-los (BRASIL, 2014c).

A necessidade de reformulação do CONASP que contemple o novo paradigma de segurança e de gestão pública, baseadas no exercício democrático participativo, é notória, sendo destaque do texto disponível no sítio eletrônico do Governo Federal. Esta reformulação do CONASP possivelmente passa pela reordenação dos vínculos institucionais com o Ministério da Justiça e com a Política Nacional de Segurança Pública e pela adequação do marco legal para melhoria de questões operacionais e também da legitimidade do Conselho, além de ampliação da sua influência e adoção de equipe própria e garantia de orçamento adequado para o conselho. Ademais, o CONASP pode contribuir para a construção do sistema de participação na política de segurança. Para tanto, seria preciso publicizar suas atividades e refletir sobre sua interação com os conselhos subnacionais, com a própria Política Nacional de Segurança Pública e com o Sistema Único de Segurança Pública (SÁ E SILVA & DEBONI, 2012).

Segundo Souza (2014, p. 43), os processos de mudança seriam marcados por continuidades e rupturas frutos de pressões internas e externas. No que tange a questão da segurança, mudanças foram possíveis a partir da entrada de novos atores na arena de decisões e gestão da política, o que teria ocorrido a partir de meados da década de 1990. O autor apresenta quadro reproduzido abaixo que sintetiza suas ideias.

#### **Quadro 1: Mudanças na política nacional de segurança pública.**

(Continua)

<b>Até meados da década de 1990</b>	<b>Após meados da década de 1990</b>
Paradigma da segurança nacional/segurança interna.	Paradigma da segurança cidadã.
Paradigma da repressão.	Polícia Cidadã – polícia comunitária.
Política repressiva.	Paradigma da prevenção.
Improvisação na gestão de segurança – resposta ao crime sob demanda.	Uso da técnica/especialização dos operadores.

(Continuação)

<b>Até meados da década de 1990</b>	<b>Após meados da década de 1990</b>
Centralização nas agências dos Estados, notadamente nas polícias.	Alguns ensaios de participação social; entrada de pesquisadores e outros atores sociais como interlocutores na elaboração das políticas.
Recurso exclusivo na contenção, aprisionamento de infratores.	Possibilidade de aplicação de penas e medidas alternativas.
Centralização da gestão da política nos estados.	Crescente participação dos municípios.
Judiciário seletivo.	Novas possibilidades na resolução de conflitos, como na Mediação e a Justiça Restaurativa.

Fonte: SOUZA, R., 2014, p. 44.

Segundo Souza (2014), a partir de meados de 1990 teria sido introduzido o paradigma da segurança cidadã, bem como de prevenção à criminalidade, além de ter ocorrido ensaios de participação social. No entanto, autores consideram que somente a partir dos anos 2000, o governo teria realmente priorizado “a prevenção da violência e criminalidade, a segurança cidadã, para suprimir o modelo policial exclusivamente repressivo em vigor” (LOCHE, 2012 *apud* SOUZA e BATTIBUGLI, 2014; SAPORI, 2007; SANTO-SÉ, 2004).

O Brasil teria passado por reformas nas duas últimas décadas que teriam eliminado gradualmente vestígios do período autoritário. Instrumentos democráticos, baseados na cidadania e na justiça estariam sendo implantados. Neste período, as instituições policiais teriam passado por reformas em busca do aumento da eficiência e respeito aos direitos humanos. Tais reformas se relacionariam a profissionalização das polícias, modernização de equipamento, transferência de poder para autoridades civis, além de mecanismos de controle do uso da força e mudanças nos cursos de formação, dentre outras (SOUZA, L., 2012).

Em nível estadual, permaneceria a resistência fruto da visão conservadora de que segurança seria problema de estado. No entanto, teria havido avanços no que tange a ampliação dos canais de denúncia, informação e controle para os cidadãos, tanto na Defensoria Pública, quanto nas Ouvidorias de Polícia. Ademais, alguns estados estariam aceitando princípios de redução do uso da forma letal, por meio do uso de armas não letais e

ensinamento de proporcionalidade no uso da força nas academias. Ademais, os municípios estariam se envolvendo mais na política de segurança, buscando criar guardas municipais, secretarias, conselhos e projetos na área (SOUZA, L., 2012).

Diante do exposto, observa-se que, em âmbito federal, existiram nos últimos anos iniciativas de inclusão da participação social no estabelecimento de diretrizes, planejamento, articulação e controle das políticas de segurança pública. No entanto, tais iniciativas, embora inovadoras, são consideradas insuficientes para concretização do ideário de inclusão da sociedade nas discussões sobre a política, especialmente no estabelecimento de diretrizes. A política de segurança permanece restrita ao público, sem que haja participação democrática na definição de agendas. No Brasil ainda prevaleceria o modelo autoritário de definição de concepções, decisões e implementação de ações, conforme destaca Souza (2012).

Dessa maneira, no âmbito nacional, os primeiros Planos de Segurança Pública não contribuíram significativamente para alterações na política de segurança, sendo que somente no PRONASCI foram alcançados avanços, como a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, muito embora esta Conferência tenha sido realizada uma única vez. Ademais, a atuação do CONASP é considerada incipiente e limitada, possuindo baixo alcance e influência.

No entanto, a participação social no que tange a política de segurança deve ocorrer além do estabelecimento de diretrizes e planejamento das ações governamentais. Ela deve existir também no âmbito da implementação das políticas, por meio das parcerias, do acompanhamento e avaliação das ações. Quando se trata de parcerias neste trabalho, utiliza-se perspectiva comunitária, ou seja, não se limita a mera transferência de responsabilidades do Estado para a iniciativa privada, empresas ou para a sociedade civil, o que remeteria a uma perspectiva econômica da política, mas sim, a cogestão e corresponsabilidade entre o Estado e a comunidade na promoção da segurança (SOUZA, R., 2014).

Santo-Sé (2011) destaca que a redefinição do pacto federativo nos anos 1980 fez recair sobre os governos estaduais a prerrogativa de lidar com as questões de segurança pública. No contexto de intensificação dos problemas na área, isso fez com que os governos municipais e federais se isentassem da responsabilidade de lidar com a questão. Haveria a necessidade de um rearranjo institucional para articulação federativa da política de segurança. Indefinição de papéis e responsabilidades, aliados ao “jogo de empurra” entre o governo federal, estados e municípios na gestão da política prejudicariam a implantação efetiva do Sistema Único de Segurança Pública (SOUZA, R., 2014).

Ao longo dos anos 1990, o debate sobre as questões de segurança se intensificaram e passaram a ser abordados pela sociedade civil, foram criadas organizações não governamentais e agências para lidar com o assunto. No período foram produzidos pesquisas e estudos que contribuíram para o aprimoramento das ações governamentais. Nos anos 2000, o tema da segurança foi incorporado na agenda federal e municipal, tal como apontado. O autor destaca que o tema surgiu de maneira relevante nos debates das eleições municipais, o que culminou em iniciativas destes entes em prol da segurança. A atuação dos municípios se insere principalmente em ações relacionadas à prevenção à criminalidade e violência.

Para além da participação social no estabelecimento de diretrizes e no planejamento da política de segurança, o paradigma de segurança cidadã trazido à tona na 1ª CONSEG, remete a necessidade de serem implementados modelos democráticos de prevenção e repressão à criminalidade. Para tanto, a participação dos cidadãos é considerada imprescindível para que o Estado tenha conhecimento das demandas sociais, para garantir o acompanhamento das ações públicas e para facilitar o acesso aos mecanismos de proteção dos indivíduos. Nesse sentido, seriam necessárias estratégias voltadas para a mobilização comunitária, que visem realizar intervenções de maneira integral.

A concretização da participação social na política de segurança se tornaria possível por meio da inserção de atores afetos a política nos debates, no estabelecimento de diretrizes de atuação e no planejamento da política. Ademais, intervenções governamentais devem contar com a participação social para qualificação da sua atuação, para promoção de coesão social e acesso aos direitos, institucionalizados ou não, principalmente quanto se trata de programas executados em âmbito local. Nesse sentido, deve haver cogestão e coresponsabilização entre o Estado e a sociedade.

Em síntese, a revisão histórica da política de segurança no Brasil demonstra que a segurança atendia a interesses privados locais, funcionando por vezes como corporações de segurança interna, atendendo essencialmente a uma elite econômica e política. Após o período autoritário, o Estado assumiria progressivamente características democráticas. No entanto, a redemocratização e abertura política não afetou significativamente a política de segurança, principalmente quando se compara aos avanços de outras áreas, como das políticas sociais. Contrariando expectativas, a criminalidade aumentou e seus padrões mudaram. As forças estatais teriam endurecido suas ações contra a população mais pobre na década de 1990, o que se mostrou ineficaz e favoreceu a inserção do tema na agenda social e política. Isso fez com

que a abordagem democrática da segurança, com foco na prevenção ganhasse destaque (CANO, 2006).

Em resposta a crise da segurança pública no país, o governo de Fernando Henrique Cardoso lançou o Plano Nacional de Segurança Pública no ano 2000, que apesar das críticas, tenha trazia novos elementos quanto à política, como o papel de financiador do Governo Federal e a busca por coordenar e otimizar a atuação de diversos setores governamentais, inclusive diferentes entes federativos, com vistas ao fomento de estratégias preventivas, tratando-se de um plano intersetorial, dentre outras. No entanto, o Plano fora abandonado.

O Plano do primeiro governo Lula, lançado em 2003, teria trazido à tona no Brasil a noção de segurança cidadã, que representaria um novo paradigma para a política de segurança, relacionado aos valores democráticos. As reformas na segurança pública propostas no Plano geraram desgaste político ao governo. Em 2007, foi lançado Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) que procurava focar nas raízes socioculturais da criminalidade, articulando ações de segurança pública e das políticas sociais. Sua execução se daria por meio da articulação dos órgãos federais, estaduais e municipais, além da participação da comunidade e da mobilização social, com vistas à prevenção, controle e repressão da criminalidade. Dentre os desdobramentos do Plano, houve a realização da 1ª CONSEG, na qual novos atores foram inseridos no debate em torno da segurança pública.

No que tange os conselhos de políticas, ainda há poucos conselhos de segurança pública em âmbito municipal e o CONASP, de âmbito federal, possui atuação incipiente, sendo que suas resoluções não teriam força normativa, nem poder de obrigar outros órgãos do sistema de segurança pública, tornado necessário sua reformulação (BRASIL, 2014c).

Teria havido avanços na agenda de segurança, no entanto, avanços significativos somente seriam alcançados em médio e longo prazo desde que não houvesse descontinuidade da política e que os recursos previstos fossem garantidos, conforme destaca Battibugli (2012, p. 57). A política, no entanto, enfrenta o desafio das formas tradicionais de atuação da polícia no Brasil, marcada pela tomada de decisão de maneira hierárquica, critérios internos e burocráticos, destaca a autora.

Apesar das ações policiais serem pautadas na prisão de criminosos e atuação repressiva, com policiamento ostensivo em grande medida arbitrário e violento (BATTIBUGLI, 2012), Kruchin (2013) destaca o surgimento de um novo paradigma para o

enfrentamento à criminalidade, qual seja a abordagem preventiva do crime, estritamente relacionada com a segurança cidadã. Segundo a autora, do ponto de vista conceitual, passa-se a considerar o aspecto multidisciplinar da criminalidade, inclusive no que tange suas causas, e a conexão entre várias áreas de governo para tratar do assunto. Isso faria com que, administrativamente, haja a expansão das esferas de governo responsáveis pela segurança pública, com foco nos municípios enquanto instância de implementação da política de segurança. Dessa maneira, entende-se que há tendência de tratamento intersetorial e transversal da política de segurança. No próximo capítulo serão discutidas as principais estratégias ou tipos de políticas de prevenção à criminalidade e a relação delas com a política de segurança cidadã.

## **2 PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE, CARACTERÍSTICA INTRÍNSECA À SEGURANÇA CIDADÃ.**

Conforme discutido anteriormente, o conceito de segurança cidadã está estritamente vinculado à proteção dos direitos das pessoas e dos grupos sociais, por meio de modelos democráticos de prevenção e repressão à criminalidade e violência. Para tanto, seria necessária a busca da redução da criminalidade, bem como a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos (PNUD, 2013).

De acordo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, a segurança tem sido uma das principais funções do Estado. No entanto, o conceito de segurança evoluiu juntamente com a evolução dos Estados autoritários para os Estados democráticos. Se anteriormente a preocupação do Estado era com a manutenção da ordem, os Estados democráticos passam a se ater aos modelos policiais construídos com a participação da população. Sob a ótica dos direitos humanos, a segurança passa a abarcar mais do que a luta contra a criminalidade, mas sim a busca por ambiente propício e adequado para a convivência pacífica das pessoas, o que leva ao desenvolvimento de políticas de prevenção e controle de fatores que geram violência e insegurança, e não somente atividades unicamente repressivas e reativas (CIDH, 2009, p. 7).

As discussões tratadas anteriormente revelam como a política de segurança cidadã deve possuir caráter preventivo do delito e da violência, buscando atuar frente suas causas e fatores de risco das comunidades vulneráveis. Sendo assim, esta seção tratará deste novo paradigma de enfrentamento à criminalidade, qual seja a abordagem preventiva do crime.

Existem diferentes maneiras de definir e classificar as políticas de prevenção à criminalidade. A seguir, busca-se tratar de algumas dessas definições e classificações, sem a intenção esgotar o tema.

### **2.1. Análise do conceito e tipificações de prevenção à criminalidade.**

O conceito de prevenção à criminalidade é considerado bastante flexível, o que faz com que a dicotomia usualmente utilizada entre prevenção e repressão à criminalidade deva ser evitada. Adam Crawford (1998) considera que a prevenção pode estar relacionada às tecnologias e aparatos de segurança física, com sentido limitado em questões tecnológicas, mas também pode estar associada às intervenções voltadas para questões físicas e sociais.

Segundo o autor, todas as medidas de prevenção à criminalidade incorporam pressupostos e hipóteses subjacentes, por vezes de maneira oculta. O autor destaca ainda que as intervenções não tem o mesmo efeito em diferentes contextos, o que remete a necessidade de se implementar políticas de segurança por meio de programas e ações flexíveis e adaptáveis às diferentes circunstâncias de cada local.

Crawford (1998, p. 13-25) apresenta os tipos de classificação da prevenção à criminalidade. Segundo o autor, elas focam duas preocupações principais, quais sejam: 1) a natureza da própria medida e o processo ou estrutura que se pretende alterar e 2) o público-alvo da intervenção. Nesse sentido, seria comumente utilizada uma analogia entre a política de saúde e de segurança criada em meados da década de 1970 por criminologistas canadenses. Inspirada na medicina e ciências naturais, essa abordagem tipifica a prevenção à criminalidade como primária, secundária e terciária, sendo o público-alvo a principal variação entre elas.

A prevenção primária seria voltada para o público em geral, podendo se direcionar as intervenções sociais e no ambiente físico. A prevenção secundária seria voltada para grupos de risco enquanto potenciais infratores. Neste caso, o risco é associado a algum fator de predisposição à criminalidade, por exemplo: a idade, o local em que vive, o estilo de vida ou o contexto socioeconômico. A prevenção terciária incluiria estratégias voltadas para infratores, com vistas a reduzir a reincidência criminal. No entanto, o autor considera que essa tipificação diz pouco sobre a natureza da intervenção em si (CRAWFORD, 1998, p. 14-16).

Uma maneira de aperfeiçoar a analogia com a política de saúde seria realizando uma melhor distinção entre o público-alvo das ações enquanto vítimas ou infratores em potencial. Dijk e Waard (1991 *apud* CRAWFORD, 1998, p. 15) propõem a utilização de analogia da política de prevenção à criminalidade com política de saúde em uma abordagem bidimensional, na qual seria acrescida a distinção entre ações de caráter situacional, orientadas às vítimas e aos infratores. Crawford (1998) considera que essa distinção é útil, mas confunde o público em relação à natureza da intervenção. Ademais, seria falho identificar o público-alvo das intervenções enquanto grupos ao invés de indivíduos.

Ao focar no público-alvo, Crawford (1998) propõe a construção de alternativas de intervenção bidimensional expressas no quadro a seguir.

**Quadro 2: Tipologia bidimensional de prevenção à criminalidade segundo público-alvo.**

	<b>Primária</b>	<b>Secundária</b>	<b>Terciária</b>
<b>Orientado para Vítima</b>	Campanhas de conscientização e vida fora do crime.	Medidas de prevenção para grupos de risco, fatores de risco e aplicação de multas.	Iniciativas voltadas para vítimas recorrentes, apoio, compensação e reparação.
<b>Orientando para comunidade ou bairro</b>	Fomento à vigilância formal e natural, esquemas de vigilância de bairro e outras, desenho arquitetônico e planejamento do ambiente.	Voltado para grupos e locais de risco e para comunidades em conflito, instalações de lazer e mediação de conflitos.	Voltado para comunidades com altos níveis de criminalidade: “pontos quentes”. Prevenção como regeneração urbana.
<b>Orientando para infratores</b>	Programas de cidadania, educação e socialização, endurecimento pelo aumento do esforço e dos riscos e redução das recompensas do crime.	Trabalho com aqueles com risco de infringir, principalmente jovens, desempregados etc.	Reabilitação, confrontando comportamento infrator, cuidados posteriores, programas de desvio.

Fonte: CRAWFORD, 1998, p. 16. Tradução própria.

A introdução das medidas de intervenção voltadas para a comunidade envolveria estratégias físicas e sociais que vão além dos indivíduos. Essa abordagem permitiria trabalhar comunidades que agregam vítimas em potencial e condições geradores de criminalidade. Dessa maneira, essas intervenções voltadas para áreas com potenciais vítimas e infratores permitiriam atender a necessidade de ambos simultaneamente, evitando privilégios e estigmatizações (CRAWFORD, 1998).

Outra classificação usual das políticas de prevenção à criminalidade, conforme trata Crawford (1998), seria a distinção entre abordagens de prevenção social e situacional, voltadas para a natureza do processo que a intervenção visa afetar. Enquanto a prevenção social do crime o pressupõe como fruto de um complexo processo social, econômico e cultural, a prevenção situacional o considera uma questão de oportunidade, podendo ser controlado por meio de intervenções físicas no ambiente.

A prevenção situacional procura reduzir as oportunidades para a prática de crimes por meio da gestão, desenho ou manipulação de características físicas do ambiente. Ela pressupõe que muitos crimes ocorrem devido ao contexto e a dinâmica de oportunidades. Os indivíduos alterariam seu comportamento diante dos riscos percebidos. Sendo assim, medidas destinadas a prevenção à criminalidade por meio da diminuição das oportunidades de ocorrência de crimes comporiam a prevenção situacional. Para tanto, seriam aumentados os

riscos e as dificuldades para cometer infrações (ROLIM, 2006). A prevenção situacional se traduziria em estratégias de controle de acesso natural, vigilância natural e reforço territorial.

O controle de acesso natural se refere a barreiras simbólicas e reais para impedir a ocorrência de crimes. O objetivo seria diminuir as oportunidades de crime ao reduzir o acesso aos alvos e aumentar o risco para o infrator, por meio de elementos estruturais de arquitetura, concepção de ruas e calçadas, por exemplo. A estratégia de vigilância natural seria caracterizada pela sensibilização de residentes ou outros usuários de edifícios quanto a circulação de pessoas estranhas. Neste caso seriam utilizados recursos para aumentar a visibilidade de pessoas, como iluminação adequada. Por sua vez, o reforço territorial seria marcado pela criação de um sentimento de propriedade dos residentes e usuários, por exemplo, por meio de cercas que definem a propriedade privada do espaço público (FEDERAL, 2014).

Discussões buscam verificar se intervenções situacionais previnem realmente os crimes ou apenas mudam o alvo, a hora, o local em que ocorrem. No entanto, existiria consenso de que alguns métodos de prevenção situacional são efetivos em determinadas circunstâncias (TONRY e FARRINGTON, 1995, p. 7-8).

No que tange as intervenções sociais de prevenção à criminalidade, Crawford (1998, p. 17-18) considera algumas distinções e identifica duas subcategorias, quais sejam: a prevenção desenvolvimentista e comunitária. A primeira se relacionaria às intervenções voltadas para prevenir o desenvolvimento do potencial criminoso nos indivíduos, principalmente pela identificação de fatores de risco relacionados ao desenvolvimento humano e ao estudo de carreiras criminosas. O segundo se relacionada às alterações nas condições sociais que podem influenciar o surgimento de infratores na comunidade, bem como a capacidade desta comunidade de prevenir o crime. Algumas ideias do autor serão apresentadas a seguir para facilitar o entendimento sobre essas subcategorias.

Crawford (1998) considera que as estratégias sociais buscam prevenir propensões ao crime, mais do que oportunidades de crime. Autores se respaldam em várias teorias, como as sociais e psicológicas, para explicar a ausência ou presença de incentivos para os indivíduos cumprirem a lei. Uma dessas teorias é a do controle social de Hirschi (1969 *apud* CRAWFORD, 1998, p. 104-105) que busca explicar porquê as pessoas se submetem as leis.

Segundo a teoria do controle social, as pessoas tendem a não infringir a Lei quando possuem laços sociais fortes. As principais variáveis de controle social seriam: apego, compromisso, envolvimento e crenças compartilhadas. Para o autor, as duas principais instituições sociais as quais os indivíduos criam laços sociais são a família e a escola. Crawford (1998, p. 105) também cita a concepção de Gottfredson e Hirschi (1990) que defendem a existência de autocontrole internalizado desde cedo nos indivíduos. A ausência de autocontrole seria um indicativo da propensão deles em cometerem crimes. O comportamento antissocial surgiria de uma socialização defeituosa. Novamente, a família e a escola são consideradas as principais instituições de socialização, influenciando a propensão do indivíduo em cometer crimes. O apoio e reforço destas instituições seria aspecto essencial para prevenção à criminalidade.

Críticas são direcionadas a tais abordagens de controle, uma vez que elas focam somente as instituições de socialização pela propensão ao crime, sem que se realize uma análise do contexto social e cultural mais amplo.

Uma alternativa teórica apresentada por Crawford (1998) à teoria do controle é a perspectiva de Merton (1938), que enfatiza a estrutura de oportunidades econômicas e sociais que os indivíduos encontram diante de suas expectativas, valores e crenças. O problema é que as oportunidades são desigualmente distribuídas na estrutura social. A criminalidade decorreria então da alienação e da falta de oportunidades de certos membros da sociedade. A crítica a essa abordagem individualista feita por Albert Cohen (1955) é citada por Crawford (1998, p. 106). Segundo o autor, haveria sim um processo subcultural coletivo de busca de sentido de suas experiências, sendo o crime considerado uma forma de adaptação subcultural.

Por outro lado, Crawford (1998, p. 106) mostra como Cloward e Ohlin (1960) desenvolveram e ampliaram as ideias de Merton. Segundo os autores, a delinquência seria produto de oportunidades desviantes disponíveis, intrinsecamente relacionadas à posição social e de classe do indivíduo. Essa concepção traria duas implicações para a prevenção à criminalidade. A primeira delas seria relacionada à estrutura de oportunidades disponível para os jovens, tanto legítima quanto ilegítima. A segunda implicação seria considerar a delinquência em nível de grupo ou comunidade, em termos da compreensão da estrutura de oportunidades locais. Tal aspecto poderia ser tratado na abordagem comunitária da política de prevenção à criminalidade. As teorias demonstram, em síntese, que a política de prevenção deveria se direcionar a promoção de oportunidades para pessoas e grupos marginalizados, em especial para jovens.

Tonry e Farrington (1995, p. 9-10) explicam que a prevenção à criminalidade voltada para o desenvolvimento dos indivíduos é estudada por pesquisadores em psicologia, educação, psiquiatria, medicina e saúde pública, que não são tradicionalmente interessados em criminalidade, mas que tem documentado a existência de fatores de risco considerados preditores para a delinquência, o crime e para outros comportamentos antissociais. Dessa maneira, benefícios seriam alcançados ao diminuir fatores de risco e aumentar os fatores de proteção, ou seja, esse tipo de prevenção seria formado pela agregação de intervenções que visam prevenir o desenvolvimento de potencialidades criminais nos indivíduos.

Conforme destaca Crawford (1998), pesquisadores enfatizam que as crianças serão os adultos daqui alguns anos. As intervenções voltadas para aumentar as oportunidades das crianças podem ter efeitos positivos sobre a prevenção ao crime na medida em que teriam efeitos positivos para redução de futuros infratores. Percebe-se que, enquanto os benefícios da prevenção situacional tendem a ser de curto prazo, os benefícios da prevenção desenvolvimentista tendem a ser de longo prazo.

Para a implementação de intervenções baseadas na prevenção desenvolvimentista é necessário conhecer os chamados fatores de risco para a criminalidade. Existem diferentes classificações sobre fatores de risco. Crawford (1998) apresenta-os segundo: 1. fatores de comportamento e personalidade individual, tais como hiperatividade e impulsão; 2. influências familiares, como classe social, tamanho da família, abusos físicos, conflito entre os pais etc.; 3. condições de vida, como casas ruins e condições de vida instáveis; 4. influências escolares, como *bullying*, educação ruim, exclusão da escola; 5. pressão do grupo, quando da convivência com delinquentes; 6. oportunidades de trabalho, relacionada à falta de treinamento e trabalho. O autor destaca que os fatores de risco podem existir simultaneamente e produzirem diferentes níveis de risco. Ademais, seria mais fácil realizar intervenções sobre alguns deles do que sobre outros.

Crawford (1998, p. 113-116) trata de fatores de proteção relacionados à população jovem e indica ações preventivas à criminalidade vinculadas a eles. Dentre essas ações encontra-se o fortalecimento das famílias; o fortalecimento e a melhora da supervisão dos pais; o fortalecimento das escolas; a busca pela redução da vadiagem, redução da exclusão escolar e o fortalecimento da parceria entre as famílias e a escola.

Rolim (2006), em texto do Curso de Convivência e Segurança Cidadã do PNUD e do Ministério da Justiça, destaca a questão dos fatores de risco associados aos indivíduos, à família e à escola e apresenta argumentos que vão ao encontro das ideias de Crawford (1998).

Segundo o autor, a utilização de abordagem voltada para os fatores de risco pode ser perigoso devido à dificuldade de se identificar quais fatores são causais dos atos infracionais e quais seriam fatores apenas correlatos. Também seria difícil distinguir as causas dos efeitos da criminalidade. Ademais, seria necessário identificar os fatores de proteção disponíveis, sendo estes fatores considerados moderadores dos fatores de risco (CRAWFORD, 1998; ROLIM, 2006).

Outra abordagem de prevenção social à criminalidade seriam as intervenções voltadas para a prevenção comunitária, representadas por estratégias para mudar as condições sociais e institucionais que podem propiciar atos infracionais nas comunidades. Estas instituições seriam as famílias, os grupos de influência, as normas sociais e organizações, dentre outros (ROLIM, 2006). A prevenção comunitária superaria as críticas da prevenção desenvolvimentista, que se ateriam a propensões criminais dos indivíduos, uma vez que passa a tratar as taxas de criminalidade como pertencentes a uma área ou a uma comunidade (CRAWFORD, 1998, p. 125).

Segundo Souza (2011), as estratégias de prevenção denominadas “prevenção comunitária e participativa” são comumente tratadas como inovadoras tendo em vista os modelos estabelecidos, principalmente aqueles denominados prevenção desenvolvimentista e prevenção situacional. Essas iniciativas se relacionariam às promessas de um tratamento mais eficaz com relação ao problema criminal, até a adequação ao ideal de aprofundamento democrático e criação de novas bases para a solidariedade social. Com isso, Souza (2011) aponta a convergência da “prevenção comunitária e participativa” com o marco conceitual da segurança cidadã no Brasil.

Crawford (1998, p. 124-140), ao revisar as abordagens de prevenção comunitária, apresenta seis principais estratégias tratadas resumidamente a seguir. A primeira delas seria “a mobilização de indivíduos e recursos” voltada para agregação de indivíduos, como determinados grupos e famílias. De acordo com Hope e Shaw (1988) citados pelo autor, a prevenção comunitária permitiria identificar grupos de risco, levando a intervenções direcionadas; bem como permitiria encorajar os indivíduos a participarem e se envolverem com a comunidade, levando-os a adotar medidas protetivas, tanto relacionadas às vítimas quanto às famílias. O autor destaca que essas ações se voltam para alterar o comportamento individual ou para garantir alterações nas propriedades, não para a transformação das relações sociais e de grupo. Sob a perspectiva neoliberal, essa abordagem significa a responsabilização dos indivíduos pertencentes à comunidade, o que possibilitaria ao Estado reduzir os

programas sociais e de bem estar que seriam causadores de dependência dos cidadãos, transferindo para os indivíduos e grupos os serviços tradicionalmente providos pelo Estado.

A “organização comunitária” seria uma segunda estratégia de prevenção comunitária identificada por Crawford (1998, p. 126-129). Segundo o autor, essa estratégia parte do pressuposto de que crimes seriam frutos de falhas ou desagregação da vida comunitária, tanto no processo de socialização quanto de controle social informal. O controle social é visto como a habilidade da comunidade em perceber valores comuns e a desorganização social seriam pontos de fraqueza na estrutura e cultura da comunidade, ambos considerados causadores da delinquência. A constante rotatividade de moradores e a heterogeneidade cultural seriam fatores que enfraquecem a família e a comunidade, propiciando a desordem social. A estratégia de prevenção sob esta perspectiva seria baseada no fortalecimento das instituições comunitárias, com vistas à mobilização de recursos e controle social da comunidade.

Dentre as produções da chamada Escola de Chicago, encontram-se os estudos sobre delinquência juvenil, especialmente entre imigrantes daquela cidade. Entendia-se que esses jovens eram criados de maneira inadequada para a maioria da população. A delinquência poderia ser entendida como uma falha do processo de socialização desses jovens. Outra concepção de desordem comunitária se ancora na perspectiva da teoria ecológica da Escola de Chicago que, em metáfora a teoria da ecologia biológica, trata da disputa por espaço no ambiente. Park defendeu que o espaço físico espelha o espaço social, de maneira que a distância física entre as populações revela a distância social entre elas. Verificou-se que algumas áreas da cidade de Chicago tendiam a receber imigrantes e tinham suas características alteradas de tempos em tempos. Verificou-se a correspondência entre algumas áreas e indivíduos propensos à prática de infrações. Essa abordagem tem sido criticada devido ao determinismo que ela projeta, indicando que certas áreas são locais de produção de crimes, áreas consideradas “comunidades doentes”. O autor destaca que são necessários diagnósticos para compreensão das mudanças dos problemas criminais no ambiente urbano (BECKER, 1996, 181-182; CRAWFORD, 1998, p. 126-129).

Crawford (1998, p. 129-134) apresenta também a estratégia de “defesa comunitária” baseada na teoria das janelas quebradas. A teoria das janelas quebradas implicitamente traria a abordagem de desorganização social. Novamente, a redução do controle social informal é tida como propulsor da criminalidade. Segundo essa abordagem, a desordem, o medo e o crime estariam em um espiral ascendente. Pequenas incivildades como

vandalismo, grafites, comportamento desordeiro e alcoolismo deveriam ser controladas, caso contrário poderiam acarretar várias respostas sociais. A queda do controle comunitário faria parte de um processo social que se alimenta e reforça a si mesmo, em que incivildades levam ao medo, que por sua vez levam a uma mudança de comportamento da comunidade, uma vez que as pessoas passam a evitar umas as outras, por exemplo, e os controles sociais são enfraquecidos. Em consequência, pode-se verificar a evasão e fuga dos residentes locais. Para frear e reverter este quadro seria preciso focar no policiamento para manutenção da ordem, firme diante de incivildades e outros crimes, o que contribui para melhorar a sensação de segurança da população.

No programa americano que deu origem a esta estratégia, conhecido como *Safe and Clean Neighborhoods Program*, enfrentou-se o ceticismo dos próprios chefes de polícia quanto ao policiamento a pé, modalidade de policiamento defendida pelo governo para promover a manutenção da ordem nas comunidades. Os policiais defendiam que nessa forma de policiamento sua mobilidade estaria reduzida e haveria dificuldade para atender as chamadas dos cidadãos. Além de ser considerado um trabalho “pesado” por expor o policial as variações climáticas, o policiamento a pé seria, por vezes, utilizado como uma forma de punição entre os policiais. Avaliação do programa realizada alguns anos depois teria revelado que o policiamento a pé não gerou redução das taxas de criminalidade, no entanto, teria aumentado a sensação de segurança entre os residentes dos bairros policiados, o que os fazia acreditar que o crime teria reduzido. Por meio do policiamento a pé, os policiais trabalhariam para manutenção da ordem, a partir de regras próprias do bairro. Seria preciso que a comunidade reafirmasse suas forças naturais de controle e autoridade. Tem-se novamente o reforço do papel e responsabilidade da comunidade. A polícia então apoiaria a manutenção da ordem reforçando os mecanismos de controle informal, a autoridade política e moral da própria comunidade (CRAWFORD, 1998; WILSON & KELLING, 1982).

Assim, a possível solução para o declínio urbano seria permitir e incentivar a autoridade moral da comunidade e também articular os sistemas informais e formais de maneira coerente. Além disso, seria preciso apoiar o policiamento comunitário e a responsabilização da polícia, destacando que esta corporação sozinha não conseguiria resolver os problemas do crime, sendo necessária a realização de parcerias com outros atores. O controle social para Crawford (1998), neste caso, seria formas de vigilância pelos residentes, levando a intervenção por eles mesmos ou pelo acionamento de outros atores, além da ideia da comunidade regulando seus membros e sustentando as normas de conduta. No entanto, o

autor apresenta críticas, principalmente relacionadas ao quanto à teoria das janelas quebradas é verificada empiricamente. A teoria assume uma causalidade entre práticas de incivilidade, medo e a queda do controle social informal com os altos níveis de criminalidade. No entanto, uma das críticas apresentadas à essa estratégia seria fruto da possibilidade de verificar que o impacto destas variáveis não é uniforme em diferentes localidades, sendo que algumas pesquisas demonstrariam que a vitimização seria melhor preditor do crime do que as incivilidades.

Uma quarta estratégia de prevenção comunitária seria o “envolvimento dos residentes” (CRAWFORD, 1998, p. 134-136), que une aspectos da estratégia de organização social com aquela da teoria das janelas quebradas. Segundo esta estratégia, as reputações adversas devem ser respondidas oferecendo aos residentes oportunidades de participação na vida em sociedade, buscando atender expectativas para cumprimento de papéis úteis e alcance de objetivos culturais dominantes, o que é denominado “participação em conformidade”. Pressupõe-se que, aqueles que tem oportunidades, tendem a desempenhar papéis mais significativos na sociedade, o que faz com que eles desenvolvam sentimento de satisfação, utilidade, competência e, conseqüentemente, um sentimento de pertencimento e de ligação com a ordem social, além da ideia de que eles têm o poder de afetar seus próprios destinos através de meios convencionais. Isso seria alcançado por meio do envolvimento nas decisões sobre o espaço em que vivem e investimento em capital humano no local. O senso de comunidade é tido como importante, podendo ser construído pelo empoderamento e domínio sobre a própria comunidade.

Segundo o autor, o envolvimento dos residentes pode articular com a abordagem de prevenção à criminalidade orientada para problemas ao invés de orientada às metas organizacionais, estruturas e padrões de trabalho. Neste caso há a necessidade de informações de qualidade sobre a natureza dos problemas e necessidades locais, em que o envolvimento dos residentes pode contribuir. O autor destaca a importância na melhora da relação e na comunicação efetiva entre os residentes envolvidos e as instituições formais, especialmente a polícia. O envolvimento dos residentes pode ser uma maneira de associar sistemas formais e informais de controle apoiando-se ao invés de conflitarem. Existiriam, porém, várias maneiras de envolver os residentes, desde maneiras de participação ativa e empoderamento da comunidade até formas de consulta e exercício de relações frágeis, que normalmente são iniciativas top-down preocupadas com o apoio do público. Algumas iniciativas são caracterizadas como de busca por responsabilização das agências do sistema de justiça,

buscando divulgar suas responsabilidades e legitimando expectativas (CRAWFORD, 1998, p. 134-136).

Crawford (1998, p. 136-138) também trata da estratégia de prevenção comunitária denominada “instituições intermediárias” para regulação do comportamento. Neste caso, seriam criadas instituições que atuam no espaço entre aquelas formais de policiamento, controle e autoridade e as instituições informais da sociedade, tais como a família, a escola e as associações comunitárias. Estas instituições seriam agentes de socialização, capazes de atuar sem a intervenção direta das instituições formais do Estado. Elas atuariam onde houvesse falha ou insuficiência da autorregulação. São exemplos das instituições intermediárias, os esquemas de mediação comunitária e várias formas de policiamento privado, como guardas de vigilância, grupos de vigilância e outros. Essas instituições intermediárias atuariam como agências de policiamento informal, bem como esquemas de resolução de conflitos, ou como instituições de encaminhamento de chamadas para as agências formais.

De acordo com o autor, da perspectiva neoliberal, a estratégia de instituições intermediárias se relaciona com a redução do Estado e a libertação de empresas e indivíduos, o que comporia parte da ideologia de privatização com aumento das ações voluntárias e avanço dos contratos com o Estado. A partir de outra perspectiva mais radical, instituições comunitárias seriam vistas como a base de ativismo e do desafio para um Estado injusto. Ainda haveria uma discussão se as instituições intermediárias reduzem ou aumentam o trabalho das agências formais.

Crawford (1998, p. 138-140) apresenta a estratégia de prevenção comunitária ancorada na política econômica da comunidade. Neste caso se destaca o entendimento pela existência de carreiras comunitárias de crime. As relações sociais na comunidade, consideradas importantes, seriam moldadas pelo ambiente socioeconômico mais amplo, especialmente o mercado urbano. Políticas de prevenção à criminalidade precisariam compreender esses processos de interação e relações de poder, tanto internas quanto externas.

Nesse sentido, o autor destaca as ideias de Hope (1995) de distinção entre dimensões de poder horizontal e vertical. A relação de poder horizontal seria aquela relação entre indivíduos e grupos que compartilham o espaço enquanto residentes. As relações verticais seriam aquelas que ligam as instituições locais às fontes de poder e recurso da sociedade civil da qual a comunidade faz parte. Ambas as dimensões de poder deveriam dar suporte a prevenção à criminalidade para que esta fosse efetiva.

Algumas críticas, no entanto, são apresentadas por Crawford (1998) no que tange a estratégia de prevenção comunitária. Afirma-se que ela seria pouco sustentável. As abordagens, por vezes, apresentariam pressupostos contraditórios. Ademais, seria difícil manter a participação comunitária associada às iniciativas de prevenção à criminalidade. Pesquisas também revelariam áreas em que há controle informal e altos níveis de criminalidade ao mesmo tempo.

Outro aspecto criticado seria a possibilidade de inserir ou fomentar controle social informal onde ele não existe. Críticas também se dirigem a concentração dos estudos nos territórios, argumenta-se que a importância das redes consideradas não-territoriais é ignorada. Por fim, o autor apresenta a ideia de que comunidades com baixa taxa de criminalidade por vezes não apresentam características consideradas positivas à comunidade, tal como intimidade e apoio mútuo entre moradores, de maneira que eles não dependeriam dos controles sociais informais. No entanto, essas comunidades seriam mais ágeis em contatar mecanismos de controle formal.

São inúmeras também as críticas voltadas para a associação entre políticas sociais e políticas de prevenção à criminalidade como ocorre nas diferentes estratégias de política de prevenção social à criminalidade, tanto nas políticas de prevenção desenvolvimentista, quanto nas comunitárias descritas anteriormente.

Crawford (1998, p. 120-124) argumenta que as estratégias de prevenção social à criminalidade seriam mal definidas. Existiriam estratégias sociais que melhorariam a qualidade de vida das pessoas ou que teriam impacto sobre certas áreas, mas que podem estar menos propensas a combater à criminalidade. O exato mecanismo com que essas intervenções afetariam à criminalidade tem impacto raramente especificado. O autor indica que as críticas não são exatamente contra as estratégias de prevenção social à criminalidade em si, mas voltadas para a necessidade de identificação mais clara das relações causais entre as intervenções, seus mecanismos e resultados, apropriadas para justificar as políticas sociais em relação às suas características preventivas do crime. Assim, seria importante que as intervenções tivessem objetivos específicos.

O autor indica que há um medo de que os problemas sociais sejam tratados como elementos da prevenção à criminalidade ao invés de serem considerados por si mesmos. Isso poderia representar, em última instância, na “criminalização das políticas sociais”, em que os problemas sociais são vistos como problemas de criminalidade. Ou poderiam representar até mesmo a “socialização da política criminal”, em que a prevenção à

criminalidade ocorre por meio políticas de bem estar social. Nesse sentido, os limites entre as políticas sociais e as políticas de prevenção à criminalidade seriam confusos.

Rolim (2006, p. 240-246) destaca que no Brasil as políticas de prevenção à criminalidade são comumente associadas as políticas sociais, o que leva a uma dependência em relação às políticas de emprego, habitação, educação, saúde, dentre outras. O autor considera que os efeitos positivos de tais políticas sobre a prevenção à criminalidade seriam significativos, conforme constatado em experiências estrangeiras. No entanto, essa abordagem teria limitações significativas por desconsiderar o papel das polícias na política de prevenção. Isso ocorreria por entenderem que a atuação das polícias não é efetiva ou que seus efeitos positivos são insuficientes e incapazes de alcançar efeitos significativos, o que, segundo o autor, é um equívoco, principalmente quando se considera a atuação das polícias orientada para solução de problemas e as ações segundo modelos comunitários.

Segundo o autor, nos crimes considerados de oportunidade, a atuação da polícia em caráter preventivo alcançaria resultados importantes. Ademais, considerar a prevenção à criminalidade como estritamente vinculada às políticas sociais seria errôneo por não serem estabelecidas ações diretas ao enfretamento aos fatores de risco para o crime e a violência. Seria importante questionar o porquê de algumas pessoas submetidas a fatores de risco se envolver na criminalidade e outras não se envolverem e, ademais, porque uma parte delas constitui uma carreira criminoso. Rolim (2006) ainda destaca que, mesmo quando as intervenções se voltam para os fatores de risco, elas devem estar articuladas com as políticas públicas que buscam melhorar às condições sociais das populações alvo. Nesse sentido, seria imprescindível uma abordagem multidisciplinar e integrada dos programas de prevenção.

Segundo Crawford (1998, p. 120-124), seria necessário que os governos definissem então a distinção entre políticas sociais e políticas criminais e, além disso, identificasse as responsabilidades de cada setor e organização, tendo em vista que as políticas de prevenção transcendem a competência de um único setor governamental. Desse modo, como a responsabilidade pela prevenção à criminalidade é difusa, existem vários problemas de viabilização e durabilidade da prevenção social à criminalidade, além das questões atinentes a responsabilização de atores. Dessa maneira, entende-se imprescindível discutir como a implementação de políticas de prevenção à criminalidade devem contar necessariamente com atuação em rede de atores governamentais pertencentes aos diferentes setores e entes federativos, além da sociedade civil organizada e a população local, o que será realizado no próximo capítulo.

Por fim, após discorrer sobre as principais estratégias de prevenção situacional e social à criminalidade, percebe-se que elas se constituem como tipos ideais e que as políticas de prevenção tendem a combinar elementos de ambas ao serem implementadas. Ao sobrepor tais estratégias com a analogia da política de saúde pública tratada anteriormente, tem-se a construção de novo quadro bidimensional de tipologias de prevenção à criminalidade, conforme considera Crawford (1998, p. 17-19).

**Quadro 3: Tipologia bidimensional de prevenção à criminalidade segundo alvo e processo.**

	<b>Primária</b>	<b>Secundária</b>	<b>Terciária</b>
<b>Social</b>	Educação e socialização, conscientização pública, campanhas de publicidade, vigilância do bairro.	Ações voltadas para fatores de risco para potenciais infratores, jovens, desempregados, regeneração da comunidade.	Reabilitação, confrontando comportamento de infratores, cuidados posteriores às infrações, reparação de desvio.
<b>Situacional</b>	Endurecimento da vigilância, redução e remoção de oportunidades, desenho do ambiente, dissuasão geral.	Endurecimento de ações e medidas voltadas para grupos de risco, fatores preditores de risco, multas e detenção.	Detenção do indivíduo, incapacitação, multas por periculosidade e risco.

Fonte: CRAWFORD, 1998, p. 19. Tradução própria.

Em seguida, será apresentada a política de prevenção à criminalidade do Governo de Minas Gerais, com maior destaque para os programas de base local, ou seja, desenvolvidos em unidades públicas de abrangência territorial, localizados nos áreas com maior concentração de homicídios. A partir dessa apresentação será possível analisar a contribuição destes programas para o alcance da segurança cidadã nos locais em que são desenvolvidos, tanto em relação aos seus marcos lógicos, quanto em relação a sua realidade de implementação.

## **2.2. Programas de prevenção à criminalidade de base local no Governo de Minas Gerais**

Tendo em vista que o paradigma de segurança cidadã se relaciona com a busca pela redução da criminalidade e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, especificamente

por meio do enfrentamento das causas da criminalidade, contando com a atuação de diferentes atores, inclusive com participação da sociedade civil, e também considerando a importância atribuída ao contexto local para seu alcance, esta dissertação busca analisar a política de prevenção à criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais, especificamente os programas de prevenção executados em base local, em termos de sua contribuição para o desenvolvimento e a alcance da segurança cidadã nas comunidades em que se instalam.

### 2.2.1. A Prevenção à Criminalidade no Governo do Estado de Minas Gerais.

No Brasil, segundo Saporì (2011), a criminalidade alcança números preocupantes, uma vez que a taxa de homicídios teria alcançado 26 homicídios para 100 mil habitantes no país, embora existam diferenças regionais. O autor afirma que políticas públicas de enfrentamento à criminalidade que seguem a lógica do gerenciamento de crises têm prevalecido no país, conforme verificado no resgate histórico elaborado anteriormente. No entanto, existiriam iniciativas inovadoras, como as políticas de prevenção à criminalidade do Estado de Minas Gerais, que estariam alcançando bons resultados.

Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) é o órgão estadual responsável por “elaborar, implementar e avaliar políticas de prevenção social à criminalidade, articulando ações com a sociedade civil e o poder público”, conforme instituído no Decreto nº 45.870, de 30 de dezembro de 2011, e reiterado no Decreto nº 46.647, de 11 de novembro de 2014.

Na estrutura orgânica da SEDS, a Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CPEC) é a unidade responsável pela política de prevenção à criminalidade implementada pelo Governo de Minas Gerais. Conforme consta na página virtual da SEDS, as ações da CPEC seriam “pautadas na ideia de ‘segurança cidadã’, elas visam garantir o acesso da população aos direitos universais e desenvolver políticas públicas para localidades com altos índices de criminalidade violenta” (SEDS, 2014a).

No Decreto nº 45.870, de 30 de dezembro de 2011, consta que a CPEC tem por finalidade “elaborar, coordenar, monitorar e avaliar planos, projetos e programas de prevenção à criminalidade nos níveis social e situacional, visando à segurança pública e à garantia do exercício pleno da cidadania”. Enquanto isso, o Decreto nº 46.647, de 11 de novembro de 2014, estabelece que a Coordenadoria tem como finalidade “contribuir para a

prevenção e redução da violência e criminalidade incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da segurança no Estado”.

Observa-se que a última legislação citada estabelece o papel da CPEC enquanto de “contribuição para prevenção e redução de violência e criminalidade” e para o “aumento da segurança no Estado”, sendo, nesse sentido, limitada a atuação da coordenadoria em relação à legislação anterior. Ademais, fica estabelecida a atuação da unidade a determinadas áreas territoriais, enfatizando o caráter local das ações, uma tendência no tratamento da política de segurança, conforme discutido anteriormente. O Decreto nº 46.647/2014, art. 27, explicita também o que são considerados grupos mais vulneráveis a violência e criminalidade, definindo-os como:

- a) jovens e famílias moradoras de territórios com maior concentração de crimes de homicídios e envolvimento em dinâmicas de violência e criminalidade;
- b) pessoas em cumprimento de penas e medidas alternativas;
- c) pessoas egressas do Sistema Prisional e seus familiares; e
- d) pessoas e famílias em situação de tráfico de pessoas.

O Decreto nº 45.870/2011, por outro lado, conferia finalidade mais ampla à Coordenadoria, atribuindo-a responsabilidade pelo ciclo da política de prevenção social e situacional à criminalidade no Estado, com destaque para a busca pela segurança pública com garantia de exercício da cidadania, o que a aproximava do conceito de segurança cidadã, sem explicitar o público-alvo dos programas executados.

Segundo o Decreto nº 45.870/2011, art. 16, seriam competências da CPEC:

- I- articular o sistema de defesa social, o sistema de justiça, a rede social e a sociedade civil, visando à execução de programas, projetos e ações de prevenção social à criminalidade;
- II- desenvolver projetos e ações institucionais relacionadas com a prevenção à criminalidade e com a busca da diminuição da violência;
- III- desenvolver projetos transversais como fatores de proteção em resposta aos fatores de risco;
- IV- gerenciar os Centros de Prevenção à Criminalidade – CPC – e os equipamentos públicos de referência comunitária; e
- V- orientar e supervisionar a metodologia desenvolvida pelos CPC e pelos programas de prevenção à criminalidade.

Já o Decreto nº 46.647/2014, art. 26, estabeleceu como competências da Coordenadoria:

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

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

III - contribuir para a prevenção e a redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores de áreas nas quais esses crimes estão concentrados, por meio da atuação do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo;

IV - promover meios pacíficos de administração de conflitos nos níveis interpessoal, comunitário e institucional, de forma a minimizar, prevenir e evitar que estes se desdobrem em situações de violência e criminalidade, por meio da atuação do Programa de Mediação de Conflitos – PMC;

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

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

VII - promover ações de articulação de rede para o enfrentamento às violações de direitos que favorecem o tráfico de pessoas; e

VIII - analisar e emitir parecer conclusivo em relação à prestação de contas de recursos repassados pela SEDS, por meio da CPEC.

Dessa maneira, o Decreto nº 45.870/2011 remete a atribuições da CPEC para promoção da prevenção social à criminalidade, como o desenvolvimento de projetos, articulação do sistema de defesa social, sistema de justiça e redes, a busca pelo desenvolvimento de projetos transversais como fatores de proteção para fazer frente aos fatores de risco, além de mencionar questões de cunho administrativo com a competência por manter os Centros de Prevenção à Criminalidade e a necessidade de monitorar e supervisionar a metodologia dos programas da Coordenadoria. Já o Decreto nº 46.647/2014, por sua vez, considera competência da CPEC a contribuição para qualificação das estratégias, além de seu papel de articulador intersetorial e multissetorial para de enfrentamento ao crime e a violência diante dos fatores sociais a ela relacionados. Destaca-se que o supracitado Decreto acrescenta competências à CPEC vinculando-as diretamente aos programas executados pela Coordenadoria quando da publicação da legislação, o que pode ser considerado um fator de restrição aos meios disponíveis para o alcance de sua finalidade última. Ademais, independente dos programas executados, pode ser observada a busca pela qualificação das informações por meio de análise de contextos locais de intervenção, a busca por articulação de diferentes setores em prol do fomento aos fatores de proteção social local, por resolução pacífica de conflitos, pelo favorecimento de acesso aos direitos, bem como pela articulação em rede, concepções concernentes ao conceito e características do novo paradigma de segurança cidadã dos organismos internacionais, conforme apresentado. Assim, a articulação intersetorial por meio de redes de políticas públicas é considerada fator de destaque no

desenvolvimento da política de prevenção à criminalidade. O conceito de rede de políticas públicas e sua relação com o desenvolvimento dos programas de prevenção à criminalidade em base local executados no âmbito do Governo de Minas Gerais serão discutidos em capítulos posteriores desta dissertação.

De acordo com publicação do Governo de Minas Gerais, a prevenção à criminalidade possuiria três níveis de intervenção, denominados: prevenção primária, secundária e terciária. A prevenção primária buscaria evitar que o crime ocorra. Sua atuação seria focada nos fatores de risco e proteção em espaços urbanos que enfrentam contextos de maior violência e criminalidade. No âmbito da prevenção primária, a CPEC atuaria por meio do programa Fica Vivo! e do Mediação de Conflitos (SEDS, 2010, p. 2). A prevenção secundária, por outro lado, visaria possibilitar o cumprimento de penas ou medidas alternativas à prisão, promovendo inclusão como maneira de diminuir a reincidência criminal, sendo representado pelo programa Central de Acompanhamento de Medidas e Penas Alternativas à Prisão (CEAPA). O terceiro nível de intervenção buscaria diminuir a reincidência dos indivíduos egressos do sistema prisional. O Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp) seria implementado pela Secretaria nesse sentido (SEDS, 2014).

No entanto, tendo em vista as ideias de Crawford (1998), tal classificação pode ser questionada, uma vez que a prevenção considerada primária seria voltada para o público em geral e, no caso da CPEC, suas ações de prevenção “primária” seriam voltadas para espaços urbanos que enfrentam contextos de violência. Neste caso, tais ações se adequariam a concepção de prevenção secundária de Crawford (1998), definida como estratégias voltadas para grupos de risco enquanto potenciais infratores. Os programas considerados de prevenção secundária pela SEDS, voltados para diminuir a reincidência criminal, se adequariam a concepção de prevenção terciária daquele autor. Assim, utilizando a perspectiva de Crawford (1998), a SEDS não executaria programas de prevenção primária.

Em documento disponibilizado pela CPEC (2014), explicita-se que para o desenvolvimento dos Programas sob responsabilidade da Coordenadoria são implantadas Unidades de Prevenção Social à Criminalidade. No caso, o Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas seria executado por unidade pública de abrangência estadual, localizada na capital do Estado de Minas Gerais. Unidades Públicas de abrangência municipal, localizados na área central dos municípios, seriam responsáveis pelos Programas CEAPA e PrEsp. Os Programas de Controle de Homicídios – Fica Vivo! e o Mediação de Conflitos seriam

executados em unidades públicas de abrangência territorial, localizados nos territórios com maior concentração de homicídios, os Centros de Prevenção Social à Criminalidade (CPC). No ano de 2014 existiriam 34 (trinta e quatro) CPCs no estado de Minas Gerais, no entanto, no final deste mesmo ano foram fechados 2 (dois) CPCs (CPEC, 2014).

Os CPCs são considerados equipamentos públicos, dotados de estrutura física, recursos materiais e humanos. Os programas de base local buscam controlar a criminalidade, por meio de mecanismos e instituições competentes, realizando articulação também com a população local e municipal com vistas à garantia da segurança cidadã (NUNES *et al*, 2009), o que também será discutido em capítulo posterior.

Conforme exposto anteriormente, esta dissertação busca lançar olhar sobre os programas de prevenção à criminalidade de base local executados pelo Governo de Minas Gerais no ano de 2014, o Programa Fica Vivo!, e o Programa Mediação de Conflitos. Será analisado a seguir em que medida os programas contribuem para o alcance da segurança cidadã a partir de sua concepção teórica. Para tanto, serão analisadas legislações e os marcos lógicos dos programas, bem como serão trazidas algumas informações fruto da pesquisa de campo.

O objetivo explícito do programa Fica Vivo! é, segundo Decreto 43.334/2003,

reduzir a incidência de homicídios dolosos, mediante ações de prevenção e repressão, nas áreas de risco da Região Metropolitana de Belo Horizonte e em outros municípios do Estado cujos indicadores de criminalidade violenta o justifiquem, contando, para sua execução, com a ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, bem como das organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral.

Enquanto isso, documento cedido pela CPEC estabelece objetivo do Programa como “contribuir para a prevenção e redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores das áreas de abrangência dos CPCs de base local” (CPEC, 2014).

O objetivo do Programa Mediação de Conflitos, por sua vez, é “empreender métodos e ações efetivas que se norteiam a partir dos princípios basilares da filosofia de Mediação, do fomento a constituição de capital social e garantias de direitos humanos e fundamentais” (NUNES *et al*, 2009, p. 41). Ambos os programas são executados atualmente por meio de Termo de Parceria celebrado entre a Secretaria de Estado de Defesa Social e o Instituto Elo, Organização de Sociedade Civil de Interesse Público. Trata-se do Termo de Parceria 002/2005 que se encontra no XI Termo Aditivo com vigência até março de 2015.

Inicialmente será tratado o Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo! e, em seguida, o Programa Mediação de Conflitos.

### 2.2.2. Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo!

O Programa Fica Vivo! foi desenvolvido no início dos anos 2000, devido ao aumento dos homicídios na região metropolitana de Belo Horizonte nos anos 1990, associado à busca por alternativas no enfrentamento à violência. Um grupo de trabalho desenvolveu o Controle de Redução de Homicídios, por meio da implementação de metodologia de solução de problemas<sup>3</sup>, especialmente em áreas consideradas de “privação social”, posteriormente denominado programa Fica Vivo!. O programa foi considerado um conjunto de projetos de intervenção e se estabeleceu com os seguintes objetivos (FJP, 2013, p. 45):

- Desenvolvimento de estratégias que incidam sobre fatores de risco e fortaleçam fatores de proteção em comunidades;
- Articulação e otimização de recursos públicos e privados;
- Mobilização de comunidades nos processos de diagnóstico, planejamento e avaliação;
- Geração de elementos de *empoderamento* de comunidades, gerando capacidades de interlocução com agentes públicos e privados.

O Programa foi implementado no Morro das Pedras em forma piloto entre agosto e dezembro de 2002. Avaliação posterior do projeto piloto revelou que seis meses após a implementação do programa houve redução de 47% dos homicídios e redução dos assaltos na região (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2003).

Após a realização do projeto piloto, o programa institucionalizou-se no âmbito da SEDS, por meio do Decreto Estadual 43.334, de 20 de maio de 2003. Para tanto,

o programa contaria [...] com a ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, bem como das organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral (FJP, 2013, p. 45).

---

<sup>3</sup> “A metodologia de Solução de Problemas foi desenvolvida por Herman Goldstein e enfatiza a importância da identificação e delimitação precisa do problema que se quer solucionar e de uma análise detalhada das suas origens, causas, influências, a fim de propor respostas mais eficientes e adequadas” (BEATO et al. 2003 *apud* SOUZA, A., 2013, p. 49).

O que revela que, desde sua concepção, o programa deveria ser implementado por meio de atuação em rede, tanto de atores dos três entes de federativos, quanto atores da sociedade civil.

Inicialmente, foram propostas ações em três eixos de atuação, quais sejam: Intervenções Estratégicas, Proteção Social e Gestão Coordenada. O denominado “Grupo de Proteção Social” deveria ser composto por representantes de órgãos públicos, associações que atuam na comunidade, universidades, organizações não governamentais, dentre outros. Sua atuação deveria se basear na mobilização comunitária visando articulação em rede para discussão dos problemas enfrentados e levantamento de propostas de soluções. Neste caso, rede é considerada um modelo de organização, cujo objetivo é conectar ações em regiões críticas de violência (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2003, p. 24 - 32). A rede seria uma maneira de responder a questão da violência, pois suas causas e consequências perpassam várias áreas sociais, sendo necessário integrar sistemas (como de saúde, educação, segurança, dentre outros), bem como atores locais. Conforme já ressaltado, o conceito de rede de políticas públicas será discutido no próximo capítulo. O eixo denominado “Intervenção Estratégica” buscava a atuação conjunta de órgãos do Sistema de Justiça na comunidade.

A estratégia de “Gestão Coordenada” dos envolvidos no programa visava compreender a questão da violência nas comunidades selecionadas por meio da discussão do tema e da interlocução dos envolvidos. Para tanto, essa gestão foi dividida em três níveis, nos quais seriam organizadas e divididas as responsabilidades concernentes ao programa:

- a) Nível local: composto por representantes locais oriundos das escolas, centros de saúde, associações comunitárias, dentre outros;
- b) Nível Regional: formado por representantes da prefeitura, Polícia Civil, Polícia Militar e demais conselhos pertinentes;
- c) Nível Central: no qual ocorre atuação junto ao Grupo de Trabalho Executivo juntamente com instituições parceiras na implementação do programa.

O Decreto nº 43.334, de 20 de maio de 2003, institucionaliza o Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo! como parte da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade no âmbito da SEDS. Conforme já mencionado, de acordo com o Decreto supracitado, art. 2º, o objetivo do Programa é

reduzir a incidência de homicídios dolosos, mediante ações de prevenção e repressão, nas áreas de risco da Região Metropolitana de Belo Horizonte e em outros municípios do Estado cujos indicadores de criminalidade violenta o justifiquem, contando, para sua execução, com a ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, bem como das organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral (MINAS GERAIS, 2003).

De acordo com CPEC (2014, p. 12) seriam objetivos específicos do Fica Vivo!:

- Favorecer a integração do sistema de justiça criminal;
- Contribuir para a melhoria da atuação do sistema de justiça criminal;
- Contribuir para a resolução e redução de conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens;
- Favorecer a reflexão de adolescentes e jovens sobre a própria trajetória de vida;
- Estimular a participação social, política e cultural de adolescentes e jovens;
- Ampliar e fortalecer a rede de proteção social do adolescente e do jovem;
- Favorecer o acesso de adolescentes e jovens a serviços públicos e comunitários;
- Contribuir para a melhoria da articulação entre os serviços de atendimento a adolescentes e jovens;
- Contribuir para a desnaturalização da morte de adolescentes e jovens negros e pobres, c/ou com trajetória criminal.

O Programa seria desenvolvido por meio de uma Coordenação Estadual composta por representantes da SEDS, do Tribunal de Justiça (TJ), da Assembleia Legislativa, do Ministério Público (MP), da Polícia Militar (PMMG), da Polícia Civil (PCMG), da Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes, da Secretaria de Educação, do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais e outros membros convidados. Da mesma maneira, seria criada uma Coordenadoria Municipal naqueles municípios que desenvolvem o Programa composta por representantes da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal, além do MP, TJ, PMMG, PCMG e um representante da sociedade civil organizada.

A Coordenação Municipal do Programa teria competência para planejar, coordenar e executar as ações do Programa no município, sendo que, para tanto, ela deveria se articular com os órgãos do executivo municipal, representantes estaduais dos integrantes do Programa e sociedade civil. Também é prevista a criação de Grupo Proteção Social e Grupo de Ações Estratégicas de Intervenção em cada município de acordo com a demanda da comunidade. Prevê-se atuação articulada para planejamento e implementação de ações. Ademais, é prevista a realização mensal de Fórum Municipal com todos os envolvidos no Programa para monitoramento e avaliação de resultados, bem como para proposição de estratégias e ações. Novamente se destaca a importância da atuação conjunta de diferentes entes governamentais, o estabelecimento de parcerias entre setores de governo e importância da participação da sociedade civil nas ações de prevenção à criminalidade e necessidade de considerar as demandas da comunidade (Decreto nº 43.334/2003, art. 8º ao 11º).

O público-alvo do Fica Vivo! são adolescentes e jovens de 12 a 24 anos moradores da área de abrangência dos CPC, especialmente, aqueles com trajetória de envolvimento com a criminalidade. No nível municipal de execução do Programa estariam os dois eixos de atuação existentes atualmente, a Proteção Social e a Intervenção Estratégica, sendo o segundo eixo considerado sustentação para o primeiro (CPEC, 2014).

O eixo de Intervenção Estratégica objetiva especificamente prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas e ampliar a sensação de segurança das áreas de abrangência do programa. A Intervenção Estratégica seria fruto da articulação entre a SEDS, a PMMG, a PCMG, o Ministério Público e o Poder Judiciário, estando vinculadas a este eixo as atividades de policiamento preventivo especializado, além da formação e o funcionamento dos Grupos de Intervenção Estratégica.

Conforme consta na Instrução nº 002/05-CG da Polícia Militar de Minas Gerais, que regula a criação e emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR,

[...] a estratégia de atuação nos aglomerados e vilas (áreas de risco), precisa ser diferenciada e de forma permanente com ênfase na prevenção, respeito aos direitos humanos e envolvimento comunitário, buscando combater a criminalidade nas causas e não nos efeitos, por acreditar ser essa a melhor forma de prevenir a ascensão criminal, a Polícia Militar de Minas Gerais resolve criar o GEPAR (MINAS GERAIS, 2005, p. 8).

O Grupo tem responsabilidade territorial para promoção da prevenção e repressão qualificada aos crimes violentos, com vistas a tentar reduzir os altos índices de homicídios desses locais e buscando estratégias para reduzir o número de envolvidos nas práticas de crimes. Compõe missão do GEPAR atuar na prevenção de crimes violentos, especialmente os homicídios e tráfico ilícito de entorpecentes nos aglomerados, vilas e locais violentos. Ademais, busca-se desenvolver e participar de projetos sociais com vistas a integração com a comunidade e demais órgãos do Sistema de Defesa Social (MINAS GERAIS, 2005, p. 9).

Este trabalho não visa analisar o GEPAR especificamente, mas seus elementos articulados a execução do Programa Fica Vivo!. Nesse sentido, o Grupo busca desenvolver atividades de proteção social em conjunto com o Centro de Referência do Cidadão – CRC, se houver, e projeto Fica Vivo, caso esteja implantado. No entanto, cabe destacar que, de acordo com a legislação supracitada, o Grupo busca atuar de maneira próxima as comunidades com o objetivo conhecer os anseios dos moradores dos locais onde atuam, conhecer a realidade

social dessas comunidades, além de buscar mobilizar lideranças comunitárias para o trabalho em parceria e acionar órgãos públicos quando as demandas o fizer necessário. Busca-se utilizar técnicas de policiamento voltadas para solução de problemas.

O Grupo de Intervenção estratégica, por sua vez, objetiva a assertividade e tempestividade de ações repressivas realizadas na área do Programa Fica Vivo!. Destaca-se a necessidade da criação de uma rede para troca de informações, o que implicaria, dentre outras coisas, da aproximação e integração entre as instituições participantes, levantamento de informações sobre os envolvidos com a criminalidade e sistematização de informações, que subsidiam planejamento de novas ações. Além disso, encontros periódicos do Grupo permitiriam, além da troca de informações, a definição de prioridades e limitação de responsabilidades, propiciando o trabalho conjunto dos órgãos (CPEC, 2014, p. 13-14)

De acordo com a árvore de problemas do programa, o eixo de proteção social do Programa de Controle de Homicídios, por sua vez, busca especificamente ampliar e fortalecer a rede de proteção sócio comunitária dos adolescentes e do jovem, além de prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas envolvendo jovens e adolescentes (CPEC, 2014, p. 20).

No eixo são desenvolvidas seis atividades principais inter-relacionadas. A primeira delas seria a análise de dinâmica social das violências e da criminalidade, entendida como fatos e fenômenos de natureza social, cultural, econômica e territorial, o que permitiria compreender especificamente a dinâmica dos homicídios dolosos dos adolescentes e jovens. Tal análise deveria ser realizada pela equipe do Programa junto com a gestão social, oficinairos e parceiros, especialmente o GEPAR. Para tanto, seriam variáveis importantes o histórico sobre a formação do município e o território de abrangência do Programa, a rede de serviços existentes e os atendimentos à população por ela realizados, as rivalidades e regras locais de convivência, tipos, locais e horários de violência mais comuns, dentre outras (CPEC, 2014, p. 15).

Outra atividade do eixo de proteção social é a realização de oficinas de esporte, cultura e arte, que possibilitam a aproximação com o público-alvo do programa. As oficinas objetivam transmitir um ofício aos jovens da comunidade e ao mesmo tempo aproximar-se daqueles envolvidos com a criminalidade ou afetados diretamente por ela. Mais do que isso, por meio das oficinas seria possível estabelecer vínculos com os adolescentes e jovens e favorecer a integração entre eles mesmos. As oficinas propiciariam a criação de espaços de expressão de diferenças e de reflexão sobre a prevenção e redução de conflitos, além de promover discussão sobre temas relacionados à juventude, violência, direitos humanos,

cidadania, dentre outros. Osicineiros são preferencialmente moradores da região do programa, eles têm papel central no alcance dos objetivos das oficinas, bem como no diálogo com os técnicos sobre a dinâmica local (CPEC, 2014, p. 16-17; FJP, 2013, p. 52 – 53).

Os atendimentos individuais são outra atividade do eixo. Eles se caracterizam como atendimento de adolescentes e jovens públicos alvo do programa realizado pelos técnicos. Por meio do atendimento individual os técnicos escutam e acolhem os jovens que são levados a refletir sobre sua trajetória de vida e comportamentos de risco. A partir do caso específico, os técnicos buscam ampliar a rede de proteção social do indivíduo, assim, ao ser atendido, o jovem pode ser encaminhado para a rede de proteção local, o que pode ser importante para possibilitar a construção de alternativas distintas do envolvimento direto com a criminalidade. Os técnicos devem estar atentos às motivações dos jovens para o envolvimento com a criminalidade. Eles devem realizar os encaminhamentos aos jovens diretamente, bem como devem acompanhá-los. Não há local específico para realização dos atendimentos. Eles podem ocorrer nas ruas, locais de realização das oficinas, no CPC, dentre outros (CPEC, 2014; FJP, 2013, p. 52 – 53).

Além dessas atividades, existem ainda os projetos locais e os projetos institucionais. Os projetos locais são desenvolvidos a partir da análise da dinâmica criminal, eles têm começo e fim determinado e buscam alcançar uma mudança na realidade. Os projetos locais permitem aproximação com jovens participantes do programa e o contato com outros que ainda não participam. Outras instituições podem contribuir para a realização de projetos locais (CPEC, 2014, p. 17-18).

Os projetos institucionais, por sua vez, envolvem todas ou a maior parte das localidades atendidas e são organizadas pela diretoria do Programa junto com as equipes técnicas. Esses projetos buscam favorecer a integração entre os jovens e fortalecer o vínculo entre eles e o programa, além disso, busca-se criar espaços de reflexão sobre a prevenção de conflitos e rivalidades. Ademais, os projetos locais permitiriam ampliar a perspectiva de circulação e acesso à cidade, bem como ampliar a participação social, política e cultural dos adolescentes e jovens. Por fim, existem os projetos de circulação que buscam promover a circulação dos atendidos além da região onde moram (CPEC, 2014, p. 17-18).

No ano de 2004 existiam 5 (cinco) CPCs e 10 (dez) técnicos que atuavam no programa Fica Vivo!, naquele ano foram atendidos 2.214 (dois mil duzentos e quatorze) jovens; em 2008, eram 24 (vinte e quatro) CPC, 56 (cinquenta e seis) técnicos e mais de 15.000 (quinze mil) jovens atendidos (Metodologia Fica Vivo! 2009 *apud* FJP, 2013, p. 48)

No ano de 2014, o programa foi desenvolvido em 34 (trinta e quatro) CPCs, contemplando 12 (doze) municípios, ao todo foram atendidos aproximadamente 11.000 (onze mil) jovens até o mês outubro. Os CPCs estariam localizados em Belo Horizonte (13), Santa Luzia (2), Ribeirão das Neves (3), Vespasiano (1), Betim (4), Contagem (2), Sabará (1), Governador Valadares (2), Montes Claros (2), Uberaba (1), Uberlândia (2) e Ipatinga (1). No final de 2014, no entanto, os CPCs de Sabará e Uberaba teriam sido fechados no final desse mesmo ano (CPEC, 2014).

O Decreto nº 45.870/2011, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social, em seu art. 17, estabelece que o Núcleo de Proteção Social da Juventude tem por finalidade elaborar, gerir e monitorar as ações do Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo!. Seriam suas competências:

- I- desenvolver ações de proteção social a jovens de doze a vinte e quatro anos, em localidades com alta incidência de homicídio no Estado de Minas Gerais;
- II- planejar e coordenar grupos de intervenção estratégica nas áreas atendidas pelo programa, articulando e promovendo a integração dos órgãos do sistema de defesa social e justiça criminal;
- III- executar projetos locais e institucionais voltados para o atendimento dos jovens;
- e
- IV- compor, fomentar e articular ampla rede de parceiros, bem como promover a inclusão do público em outros projetos, programas e serviços.

Já o Decreto nº 46.647/2014, que revoga a legislação anteriormente citada, estabelece em seu art. 28 que aquele Núcleo tem por finalidade desenvolver o Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo!, sendo suas competências bastante próximas dos objetivos específicos do programa em si:

- I - desenvolver ações de proteção social junto com adolescentes e jovens, na faixa etária de doze a vinte e quatro anos, moradores de territórios com maior concentração de homicídios, visando a contribuir para a resolução pacífica de conflitos e para a redução de rivalidades;
- II - favorecer o acesso a serviços públicos e comunitários, ampliando a rede de proteção social do adolescente e do jovem atendido;
- III - executar ações e projetos que favoreçam a mobilidade e a participação social, a política e a cultura do público atendido;
- IV - empreender estratégias que contribuam para a desnaturalização e redução da mortalidade juvenil por homicídio; e
- V - planejar e coordenar Grupos de Intervenção Estratégica nos territórios atendidos pelo programa, contribuindo para a integração e melhoria da atuação dos órgãos do Sistema de Defesa Social e Justiça Criminal.

Nesse sentido, observa-se que no Decreto nº 45.870/2011, art. 17, I, compete ao Núcleo “desenvolver ações de proteção social a jovens”, ou seja, a equipe do programa deve desenvolver ação para aquele público, enquanto no Decreto posterior (art. 28, I), a ele

compete “desenvolver ações de proteção social junto com adolescentes e jovens”, o que denota a uma parceria da equipe com o público-alvo do programa. Outra mudança percebida na legislação se refere à competência do Núcleo para planejar e coordenar Grupos de Intervenção Estratégica que, no Decreto nº 45.870/2011, art.17, II, deve ocorrer aliado à articulação e promoção da integração dos órgãos do sistema de defesa social e justiça criminal e, no Decreto nº 46.647/2014, art. 28, V, deve estar atrelado a uma contribuição para integração e melhoria da atuação dos órgãos do Sistema de Defesa Social e Justiça Criminal. Dessa maneira, o Núcleo deixa de buscar a articulação e promoção da integração para se tornar um mero “contribuidor” para tal.

Outra alteração na competência do Núcleo se refere ao detalhamento dos projetos que por ele devem ser executados, se antes tais projetos deviam ser voltados para os jovens, posteriormente declara-se que eles devem favorecer a mobilidade e a participação social, a política e a cultura do público atendido, o que aproximou a concepção da atuação do Núcleo do paradigma de segurança cidadã. Ademais, concepções de “fomento” e “articulação” de rede são deixadas de lado para darem lugar a busca pela “ampliação” da rede de proteção social e é acrescido inciso que permite aumentar o escopo de atuação do Núcleo para promoção de estratégias que contribuam para a desnaturalização e redução da mortalidade juvenil por homicídio.

Dessa maneira, entende-se que o Decreto nº 46.647/2014, art. 28, tornando evidentes as limitações governamentais na promoção destas redes, tanto dentro quanto fora do Sistema de Defesa Social e do Sistema de Justiça, detalhou e enriqueceu outras frentes de atuação, inclusive trazendo concepções de ampliação da participação do público-alvo. Nesse sentido, estende-se que as competências atribuídas ao Núcleo se aproximam ainda mais do conceito de segurança cidadã.

Também pertencente ao rol de programas de prevenção social à criminalidade desenvolvido pelo Governo de Minas Gerais a partir de base local encontra-se o programa mediação de conflitos, que será tratado a seguir.

### 2.2.3. Programa Mediação de Conflitos

O Programa Mediação e Conflitos (PMC) teve sua origem na Universidade Federal de Minas Gerais, por meio do projeto de extensão “Programa Polos de Cidadania” da Faculdade de Direito, que iniciou o trabalho de mediação de conflitos em comunidades de

Belo Horizonte. Em 2005, foi firmada parceria entre o Programa Polos e o Governo do Estado de Minas Gerais, o que deu origem ao PMC que compõe a política de prevenção social à criminalidade do Governo de Minas Gerais (NUNES *et al*, 2009).

O foco do PMC é

prevenir fatores de risco e conflitos potenciais e/concretos, evitando que estes sejam propulsores de ações violentas e delituosas entre as partes e participantes envolvidos. Além do fator preventivo, busca-se agregar valores ao capital social preexistente e promover cultura de paz baseada no exercício da cidadania e na garantia dos direitos humanos (NUNES *et al*. 2009. p. 41).

O programa seria desenvolvido por meio de “mediação de conflitos, orientações sociojurídicas, articulação e fomento à organização comunitária e institucional, a partir de pessoas, famílias, grupos, comunidades e entidades comunitárias”. Para sua prática seria utilizado o paradigma de Mediação Comunitária com caráter participativo, dialógico e inovador (CPEC, 2014, p. 28).

No final de 2014, o programa estaria sendo desenvolvido em 12 (doze) territórios de Belo Horizonte, 13 (treze) na região metropolitana e 8 (oito) no interior do estado de Minas Gerais.

Na metodologia do Programa constam 4 (quatro) eixos de atuação: o atendimento individual, atendimento coletivo, os projetos temáticos e projetos institucionais.

O atendimento individual é pautado pela mediação e/ou orientação. Normalmente, o atendimento ocorre no CPC, mas pode também se dar em outro local, como no espaço físico de um parceiro da rede do programa, de acordo com a necessidade do atendido, que pode variar, por exemplo, devido à dificuldade de locomoção ou circulação no território. Neste tipo de atendimento, uma dupla interdisciplinar de técnicos do programa acolhe o atendido, escutando a demanda apresentada e procuram auxiliar na busca pela melhor solução ou administração do caso.

A orientação ocorre “quando a pessoa busca esclarecimento acerca de uma situação, sobre como acessar determinado serviço e direito, como lidar com uma situação de violação de direitos ou conflito, dentre outros”. As orientações realizadas seriam pautadas pela metodologia de mediação de conflitos que busca a “autonomia, emancipação, empoderamento e responsabilização” em prol do alcance de direitos e cidadania (COMISSÕES, 2011, p. 31). Por sua vez, a mediação se relaciona aos casos mais complexos em que as partes interessadas são acolhidas individualmente, em seguida, busca-se realizar

atendimento conjunto, no qual é estimulado o levantamento conjunto de soluções para o conflito, avaliação das opções, escolha e, por fim, busca-se encontrar a opção de solução considerada mais adequada para os envolvidos (NUNES *et al*, 2009, 69-78). O Programa pode encaminhar os atendidos para a rede parceira, considerados os serviços de atendimento gratuito do Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público ou outros disponíveis (COMISSÕES, 2011).

Frequentemente, o PMC atenderia casos relacionados à violência doméstica e familiar contra a mulher, sendo considerado nestes casos imprescindível a articulação com a rede de enfrentamento a estas violências, da mesma maneira ocorre nos casos emergenciais que chegam até o Programa acompanhados de histórico de violência e abuso de poder. Destaca-se que os casos são acompanhados pela equipe do Programa por meio de contatos com os atendidos ou com a rede parceira (COMISSÕES, 2011).

É prevista discussão semanal de casos entre a equipe do programa por meio da qual todos “podem contribuir com questionamentos, análise metodológica e problematizações” (COMISSÕES, 2011, p. 31).

O atendimento coletivo se refere ao atendimento de casos, por meio de mediação e/ou orientação, em que prevalecem interesses coletivos. Nestes casos ocorrem adaptações da metodologia de mediação ou orientação tendo em vista que são tratadas questões amplas. Os atendimentos coletivos se tratam de demandas trazidas pela comunidade, tanto por lideranças comunitárias ou por outros atores. As orientações, normalmente, se relacionam ao acesso aos direitos e serviços, sendo considerada mecanismo de fomento à cidadania. As mediações, por sua vez, precisam ser adaptadas para trabalhar questões da dinâmica do grupo, como “distribuição de poder, comunicação, lideranças, trabalho em grupo e coresponsabilização” (COMISSÕES, 2011, p. 34). Os técnicos inicialmente buscam desconstruir a ideia de que se trata de um caso individual, fomentando o reconhecimento da interferência do mesmo na vida de outros membros da comunidade (COMISSÕES, 2011). O PMC identifica os potenciais atores relacionados a cada demanda, busca conhecimento sobre elas, fomenta diálogo entre os envolvidos e busca incentivar que a própria comunidade forme e dissemine ações de mobilização e encontre soluções para seus conflitos (NUNES *et al*, 2009, p. 80-81). Dessa maneira,

o trabalho no âmbito coletivo pressupõe lidar com o sentimento de pertencimento à comunidade, com estímulo à participação social, com fomento à constituição de capital social, potencializando as pessoas e os grupos locais comunitários para a cooperação coletiva e fins associativos (COMISSÕES, 2011, p. 33).

O eixo “Projetos Temáticos” alcança maior abrangência do que os dois eixos anteriores. São pressupostos deste eixo o fato de que a prevenção social deve se pautar na comunidade e suas ações devem se destinar aos fatores que influenciam a violência na região onde são implementadas, como as desvantagens sociais, a falta de acesso aos serviços públicos, carência de direitos básicos fundamentais. Assim, os projetos temáticos buscam realizar diagnóstico da comunidade e dos fatores de risco enfrentados para que as intervenções possam gerar impacto na comunidade, trazendo fatores de proteção que possam influenciar a dinâmica da violência local. Busca-se, em conjunto com lideranças comunitárias, indivíduos atendidos e entidades locais, proporcionar “espaço de exercício da cidadania, uma experiência de fortalecimento e aprendizagem para emancipação dos sujeitos” (NUNES *et al*, 2009, p. 93 - 96).

Por fim, o eixo “Projetos Institucionais” se constitui como “ações elaboradas pela diretoria do Programa Mediação de Conflitos em nível estadual ou municipal” (COMISSÕES, 2011, p. 35). As ações costumam abranger a maioria das áreas de atuação do Programa. Elas atuam em questões consideradas estruturais da comunidade, aquelas que se relacionariam a perpetuação da condição de vulnerabilidade exclusão social. Assim, são realizadas parcerias institucionais celebradas por meio de convênios, termos de cooperação ou outros instrumentos jurídicos disponíveis, para “responder demandas comuns à comunidade”, “para difundir a cultura de mediação” e/ou “para propiciar a integração entre atores do Sistema de Defesa Social Estadual” (CPEC, 2014, p. 29-30). Para tanto, são utilizadas etapas similares aquelas dos “projetos temáticos”, ou seja, são realizados diagnósticos da situação da comunidade, depois a busca por possíveis atores envolvidos, potenciais parceiros, e a construção de propostas de intervenção. Neste caso, observa-se especialmente a busca pela atuação intersetorial do Estado (NUNES *et al*, 2009, p. 97-100).

Desde o ano 2005, quando o programa Mediação de Conflitos foi institucionalizado no Governo do Estado de Minas Gerais, foram realizados aproximadamente 180 mil atendimentos. Tendo sido realizados, por exemplo, 4.056 atendimentos no ano de 2005; 17.386 no ano de 2007; e 21.516 no ano de 2012 e, até outubro de 2014, 19.749, o que demonstra o crescimento do programa no âmbito da Política de Prevenção à Criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais (CPEC, 2014).

O Decreto 45.870/2011, art. 20, estabelece que o Núcleo de Resolução Pacífica de Conflitos é responsável pela formulação, execução e avaliação do Programa Mediação de Conflitos, bem como do Programa Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. No que tange o PMC, seria sua competência:

- a) desenvolver atendimento às pessoas, famílias e comunidades abrangidas pelos Centros de Prevenção à Criminalidade, com base na metodologia de Mediação de Conflitos interpessoal e comunitária;
- b) promover orientação sócio-jurídica às pessoas, famílias e comunidades abrangidas pelos Centros de Prevenção à Criminalidade;
- c) formular e executar projetos temáticos e coletivizações de demandas;
- d) desenvolver parcerias institucionais a partir da disseminação do paradigma da resolução pacífica de conflitos (Decreto 45.870/2011, art. 20, I).

Já o Decreto 46.647/2014, art. 29, estabelece como finalidade do Núcleo de Mediação de Conflitos Comunitários e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas o desenvolvimento do PMC e do Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, competindo-lhe no âmbito daquele:

- a) desenvolver atendimentos fundamentados na metodologia de mediação de conflitos e de orientação sobre direitos interpessoais e comunitários, junto a moradores de territórios com maior concentração de homicídios;
- b) formular, executar e avaliar ações e projetos visando à intervenção em fatores de riscos diagnosticados nos territórios atendidos;
- c) promover ações de sensibilização e capacitação de moradores dos territórios atendidos para atuar na solução pacífica dos conflitos;
- d) desenvolver parcerias institucionais para o enfrentamento das diversas formas de violência e criminalidade diagnosticadas nos territórios de atuação; e
- e) empreender articulações institucionais para o fortalecimento de práticas de mediação comunitária como estratégia de prevenção à criminalidade, participação social e resolução pacífica de conflitos (Decreto 46.647/2014, art. 29, I).

Observa-se que ambos os Decretos focam no desenvolvimento do PMC, especificamente na realização de atendimentos, a partir da metodologia de mediação de conflitos. Eles também estabelecem a importância de sensibilizar a comunidade quanto à atuação para solução pacífica de conflitos, sendo que o Decreto 45.870/2011 foca, para tanto, nas parcerias institucionais e o Decreto 46.647/2014, por sua vez, na promoção de ações pela equipe do programa. Ademais, este Decreto destaca a importância das parcerias institucionais para o enfrentamento das diversas formas de violência e criminalidade e também para fortalecimento das práticas de mediação comunitária com vistas à prevenção à criminalidade, participação social e resolução pacífica de conflitos, indo além do que estabelece o decreto anterior. O Decreto 46.647/2014 também acrescenta a competência do Núcleo para formulação, execução e avaliação de ações e projetos com foco em fatores de risco identificados no território de abrangência.

Em seguida serão analisadas as contribuições dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos para o alcance da segurança cidadã nas suas áreas de abrangência.

### **2.3. Os programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos e o alcance da Segurança Cidadã.**

Conforme tratado em seção anterior, o PNUD (2013), a OEA (2011) e o BID (2012) possuem delimitações completas acerca do conceito de segurança cidadã. O conceito remeteria a proteção dos direitos das pessoas e dos grupos sociais, por meio de modelos democráticos de prevenção e repressão à criminalidade e violência, tendo como foco as pessoas. Busca-se não somente a redução da criminalidade, mas também a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e maiores níveis de cidadania.

Para tanto, seria necessário uma abordagem integral por parte do Estado, que contemple não somente a repressão e controle, mas que se volte para os múltiplos fatores causais dos delitos e da violência, atuando preventivamente diante de fatores socioeconômicos e culturais que contribuam para ocorrência de violência, buscando minimizar fatores de risco e fortalecer fatores de proteção em políticas de longo prazo. Para isso, seria preciso proporcionar aos indivíduos e grupos oportunidades e acesso à educação, capacitação, emprego, cultura, esportes, atividades recreativas, dentre outras, com o objetivo de prevenir a violência, ou seja, fatores de proteção (BID, 2012; 2014a; OEA, 2011; PNUD, 2013).

Nesse sentido, os governos locais possuiriam papel relevante por conhecerem os contextos de implementação das ações e serem, assim, mais capazes de adaptar e flexibilizar políticas e ações de acordo com as necessidades identificadas. Ademais, seria imprescindível o desenvolvimento de ações cooperativas e coordenadas tanto entre os níveis municipais, estadual e federal, quanto entre os diferentes setores, instituições e atores envolvidos. Dessa forma, para o alcance da segurança cidadã destaca-se a importância da participação e cooperação de múltiplos atores, dentre eles, os governos em todos os níveis, a sociedade civil, as comunidades, os indivíduos, inclusive para que o Estado tenha conhecimento das demandas sociais, para garantir o acompanhamento das ações públicas e para facilitar o acesso aos mecanismos de proteção dos indivíduos. Para tanto, seriam necessárias instituições e formas de convivência democrática (BID, 2012; 2014a; OEA, 2011; PNUD, 2013).

De acordo com os marcos lógicos e documentação dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos, ambos contribuem para o alcance da segurança cidadã nos territórios

atendidos, inclusive de maneira complementar um ao outro. A seguir serão analisados os principais aspectos do paradigma de segurança cidadã, objeto do primeiro capítulo desta dissertação, e a contribuição dos programas supracitados para seu alcance.

Conforme tratado anteriormente, para analisar a contribuição dos programas para alcance do novo marco da política de segurança é preciso ir além das pretensões registradas em documentos oficiais, ou seja, é preciso investigar a atuação da equipe no local de desenvolvimento de suas ações, acompanhando suas atividades cotidianas, seus contatos com o público atendido e com os parceiros locais. Para tanto, serão utilizadas informações coletadas durante a pesquisa de campo realizada por meio de observação direta não participante em CPC da região metropolitana de Belo Horizonte. Portanto, em seguida, serão analisados os vários aspectos dos programas que contribuem ou dificultam o alcance da segurança cidadã, considerando tanto a legislação e documentação disponíveis tratadas anteriormente, quanto o caso do CPC da região metropolitana de Belo Horizonte estudado por meio da pesquisa de campo.

### 2.3.1. Quanto aos objetivos

Ao analisar as publicações oficiais expostas anteriormente, observa-se que o objetivo do Fica Vivo! estaria estritamente relacionado ao marco de segurança cidadã, uma vez que o programa volta-se não somente para ações de controle, mas também de prevenção de delitos, bem como para o aumento da qualidade de vida dos indivíduos, buscando desenvolver ações de proteção social junto com adolescentes e jovens.

O Programa Mediação de Conflitos, por sua vez, busca, por meio de filosofia e métodos de mediação, atuar preventivamente diante de fatores de risco e conflitos potenciais e/ou concretos, além de fomentar a constituição de capital social e a garantia de direitos humanos e fundamentais, bem como a promoção de cultura de paz ancorada no exercício da cidadania. Dessa maneira, o programa também contribuiria para o alcance da segurança cidadã, na medida em que se volta para valores básicos deste novo marco, qual seja a proteção de direitos, a minimização de fatores de risco e fomento aos fatores de proteção, a promoção de cidadania e de mecanismos de convivência pacífica.

Ambos os programas são desenvolvidos em territórios com altos níveis de homicídios e criminalidade violenta, utilizando-se de base local, o que tende a contribuir para

que as equipes dos programas conheçam o contexto de desenvolvimento de suas ações, favorecendo a obtenção de informações sobre dinâmica social e criminal local. Além disso, é facilitado o contato com moradores da região, tanto os atendidos quanto os demais, o que permite a obtenção de informações sobre suas necessidades, demandas e peculiaridades do território, bem como favorece o acompanhamento dos casos tratados. No caso do Programa Fica Vivo!, os oficinairos são importantes elos de ligação com a comunidade, transmitindo informações sobre a dinâmica social e criminal para os técnicos.

2.3.2. Quanto à atuação para prevenção à criminalidade, proteção de direitos e melhoria da qualidade de vida.

Os programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos são classificados pela SEDS enquanto programas de prevenção primária (SEDS, 2010, p. 2). No entanto, em consonância as ideias de Crawford (1998) tratadas anteriormente, eles podem ser classificados como programas de prevenção secundária à criminalidade por terem sua atuação voltada para grupos de risco, tanto vítimas de homicídios quanto infratores em potencial, especialmente quando se trata do Fica Vivo!, cujo público-alvo são os adolescentes e jovens de 12 até 24 anos.

Ao verificar as demais classificações das políticas de prevenção à criminalidade apresentadas por Crawford (1998), os objetivos e eixos dos programas, o Fica Vivo! atua no âmbito da prevenção social desenvolvimentista, na medida em que busca reduzir o potencial criminoso nos indivíduos oferecendo-os acesso a um ofício e às atividades de cultura, esporte e artes, voltando-se, assim, para minimização de fatores de risco relacionados às condições de vida, pressões de grupo, redução do ócio e falta de oportunidades de trabalho. Durante a pesquisa de campo, uma das técnicas do Fica Vivo! comentou, inclusive, que as oficinas seriam um “meio de acesso aos meninos envolvidos (na criminalidade), mais complicados, que muitas vezes não frequentam escola”, ou seja, elas permitiriam que o poder público conhecesse e atuasse diante de adolescentes e jovens pertencentes ao grupo de risco para a criminalidade e violência, buscando minimizar fatores de risco e fomentar fatores de proteção a eles relacionados. As oficinas seriam instrumentos da prevenção social à criminalidade que buscam garantir o direito à vida dos adolescentes e jovens das áreas de abrangência do CPC (SOUZA, A., 2013, p. 59). Um fator considerado positivo ao fomento da

presença dos adolescentes e jovens nas oficinas seria o fato de que eles não precisam fornecer o nome completo, podendo se identificar somente por um apelido, e também não precisam ter frequência regular nas oficinas para participar das atividades.

Além disso, as oficinas, ao propiciarem a criação de espaços de expressão de diferenças e de reflexão e discussão sobre temas relacionados à prevenção e redução de conflitos, à juventude, violência, direitos humanos, cidadania, permitem a mobilização e o envolvimento do público-alvo do programa em questões afetas a sua realidade. Tais ações, juntamente com os eixos de atuação denominados projetos locais e projetos institucionais, podem ser classificadas como estratégias de prevenção comunitária, podendo contribuir para a alteração do comportamento individual e aumento da sensação de pertencimento em relação à comunidade e ampliação da participação social, política e cultural dos adolescentes e jovens.

Quando da realização da pesquisa de campo, a equipe do Fica Vivo! estava organizando projeto local que aconteceria dentro de aproximadamente dois meses, pois seria necessário aguardar o fim do período eleitoral. Segundo uma das técnicas do programa, este seria um evento cultural e de dança que permitiria mostrar o trabalho das oficinas e também buscar novos artistas na região. O evento aconteceria em uma rua localizada em área mais isolada da comunidade, onde não teria sequer espaços disponíveis para realização de oficinas. Os adolescentes e jovens dessa área não poderiam circular facilmente por toda região de abrangência do programa devido a rivalidades entre gangues, o que também dificulta o acesso deles as oficinas, dentre outros serviços. Tudo isso teria contribuído para a escolha da área para realização do projeto.

Durante a pesquisa de campo, foi acompanhada capacitação dos técnicos do Fica Vivo!. Na ocasião, dentre várias atividades, foram apresentados vídeos. O primeiro deles teria sido produzido por técnicos do CPC do Conjunto Felicidade com jovens da região, em parceria com a assessoria de comunicação da Fundação João Pinheiro. No vídeo, jovens cantam uma música que revelaria seus anseios. A canção trata da juventude e da vontade deles em sentir emoção e conseguir transformar o mundo. A letra revela que eles desejam ser “construtores do mundo”, mundo no qual haja educação, convivência com as diferenças, paz e amor. Assim, o vídeo demonstra o anseio dos jovens moradores de áreas com altas taxas de criminalidade e violência em alterarem a realidade em que vivem, bem como construir seu próprio futuro. Isso indica a preocupação da equipe do programa em motivar a participação dos adolescentes e jovens nas atividades de sua comunidade, em promoverem alterações de comportamento que os permita definir seu futuro.

Nesse sentido, considera-se que o programa contribui para a proteção de direitos do seu público-alvo, bem como para melhoria de sua qualidade de vida, por meio das oficinas, dos atendimentos individuais e projetos institucionais. Sua atuação ainda permite, principalmente por meio dos projetos locais e espaços de discussão nas oficinas, o fomento a atitude cidadã dos jovens e adolescentes que tem oportunidades para refletir sobre sua comunidade, suas atitudes, bem como questões afetas ao universo juvenil.

Ao voltar-se para adolescentes e jovens, o programa Fica Vivo! possui como público-alvo aqueles que estariam na eminência de cometer atos infracionais ou que já os cometem. Uma possibilidade para aperfeiçoamento do programa seria ampliar esse público, voltando-se também para jovens e crianças com menos de 12 anos de idade. Dessa maneira, o programa poderia contribuir para reduzir fatores de risco antes que o indivíduo alcance a idade crítica de ingresso nas atividades ilícitas, uso de drogas e outras vinculadas à criminalidade e violência. No entanto, deve-se destacar que os resultados do programa na redução de criminalidade e violência somente seriam percebidos em longo prazo, uma vez que sua atuação ancorada na prevenção desenvolvimentista tende a ter efeitos positivos para redução de futuros infratores, conforme destacou Crawford (1998).

Entende-se que o Programa Mediação de Conflitos também atua no âmbito da prevenção social desenvolvimentista no que tange o eixo de atendimento individual, uma vez que, por meio da orientação ou mediação de conflitos busca-se promover o acesso aos direitos e serviços. Além disso, busca-se a minimização de fatores de risco e o fortalecimento de fatores de proteção com o auxílio da rede de atores envolvidos, alguns deles pertencentes ao Sistema de Justiça, outros ligados aos serviços de educação, saúde, assistência social, dentre outros. O programa também possui eixos que se aproximam da prevenção social comunitária, tais como os atendimentos coletivos, os projetos temáticos, os projetos locais e os projetos institucionais.

Os atendimentos coletivos são considerados instrumento de promoção da cidadania, uma vez que, por meio deles, convida-se para reflexão e discussão os indivíduos afetados por determinada situação, fomentando o diálogo e ações de mobilização pela própria comunidade. Isso pode ser considerado uma estratégia de envolvimento e mobilização dos indivíduos oferecendo-lhes oportunidade para se envolverem nas questões afetas ao seu contexto, o que pode contribuir para o desenvolvimento do senso de comunidade e sentimento de satisfação dos envolvidos.

Os projetos temáticos e os projetos locais se voltam para questões afetas as comunidades, se relacionando também com a prevenção social comunitária. Os primeiros por buscarem alterações nas condições sociais e institucionais, minimizando fatores de risco e fomentando fatores de proteção, que podem influenciar na criminalidade e violência no local onde são implementadas; além de buscar envolver e mobilizar os atores locais na discussão das questões, fomentando o exercício da cidadania e a sensação de pertencimento na comunidade. Ademais, os projetos institucionais também se voltam para minimização de fatores de risco e atendimento a demandas comuns relacionados a questões estruturais das comunidades abrangidas pelo programa. Também se busca envolver e mobilizar atores e construir propostas de intervenção em conjunto com parceiros, sendo utilizados no caso mecanismos jurídicos disponíveis.

Durante a pesquisa de campo, observou-se que as equipes se preocupam com o emprego correto da metodologia dos programas. São realizadas reuniões mensais de supervisão do PMC e encontros de coordenadores metodológicos do Programa, além de capacitações semanais com técnicos do programa Fica Vivo!. Durante a pesquisa, uma reunião de supervisão do PMC e uma capacitação do Fica Vivo! foram acompanhadas. Além disso, técnica do PMC afirmou que muitos casos urgentes são compartilhados com a equipe de supervisão antes mesmo da reunião mensal. A equipe de supervisão estaria sempre disposta a ajudar.

No entanto, um oficinairo do Fica Vivo! em conversa com umas das técnicas desse programa disse que “os oficinairos não tem qualificação. Antigamente tinha curso na área para trabalhar com os alunos, oferecido pelo programa”. O que seria importante, “ainda mais que o projeto pode pegar qualquer aluno”, comenta o oficinairo preocupado com a dificuldade de lidar com os adolescentes e jovens, principalmente os envolvidos na criminalidade e violência.

Considerando as ideias de Crawford (1998) sobre a estratégia de prevenção social comunitária denominada “instituições intermediárias para regulação do comportamento”, entende-se que os programas se aproximam de tal concepção. Os programas demonstraram buscar ampliar e fortalecer a rede de proteção social e favorecer o acesso do adolescente e do jovem aos serviços públicos e comunitários, como é o caso do Fica vivo!. Observou-se que as técnicas do Fica Vivo! realizam contatos frequentes com o Conselho Tutelar e instituições municipais e estaduais em busca de fomentar a proteção de adolescentes e jovens do programa, por exemplo.

Além disso, o PMC busca promover resolução pacífica de conflitos, bem como realizar encaminhamentos de atendidos para as agências formais, como a Polícia Militar, Conselho Tutelar, dentre outros. Observou-se que as técnicas do PMC realizam contato frequente com instituições municipais e estaduais em busca de informações sobre os serviços que são, em seguida, repassadas aos atendidos. Nos acompanhamentos, elas costumam ligar para os atendidos em busca do status da questão demandada, questionando se eles alcançaram a solução pretendida, se houve alguma dificuldade em acessar os serviços.

Dessa maneira, entende-se que o PMC também contribui para a proteção de direitos e acesso a serviços e melhoria da qualidade de vida das pessoas e grupos atendidos, na medida em que orienta e fornece informações sobre procedimentos e encaminha os atendidos para serviços locais. A proteção de direitos também ocorre por meio da resolução pacífica de conflitos e da realização de projetos institucionais e temáticos. Este ainda seria um meio pelo qual os indivíduos podem discutir, refletir e construir conjuntamente a solução de seus problemas e demandas, o que também fomentaria a atitude cidadã e proporcionaria a construção de valores democráticos.

A pesquisa de campo também permite considerar que as equipes dos programas tem potencial para se tornarem articuladoras entre os controles formais, com as polícias militares e civis, e os controles informais pertencentes à comunidade, como as associações comunitárias e os próprios moradores. No entanto, este papel seria pouco exercido, uma vez que não foram observados contatos frequentes com as polícias. De acordo com relatos das técnicas do Fico Vivo!, os encontros mensais previstos seriam comumente adiados pela PM, além de normalmente haver pouca adesão dos policiais e até mesmo dosicineiros às reuniões. Ademais, não ocorreria há mais de um ano reunião com os “gestores locais”, como são denominados os membros de associações, conselhos comunitários, instituições religiosas, lideranças comunitárias, dentre outros<sup>4</sup>.

Diante do exposto, entende-se que os programas, sendo considerados mecanismos para promoção da prevenção social à criminalidade, tanto desenvolvimentista, quanto comunitária, contribuem para o alcance da segurança cidadã em seus locais de abrangência, visto que a prevenção à criminalidade é característica intrínseca deste marco.

---

<sup>4</sup> Durante a pesquisa de campo foi promovido encontro com estes gestores, o que será tratado mais adiante.

### 2.3.3. Quanto aos fatores de risco e fatores de proteção

Além disso, os programas buscam, cada um à sua maneira, enfrentar fatores de risco e fomentar fatores de proteção presentes no território de abrangência do CPC, bem como relacionados a cada caso atendido, focando assim os indivíduos, o que também está em consonância com o paradigma da segurança cidadã. Conforme visto anteriormente, os fatores de risco estão associados, em geral, aos indivíduos, a família e aos grupos de pressão presentes, inclusive, nas escolas (CRAWFORD, 1998; ROLIM, 2006).

A busca pela minimização dos fatores de risco pode ser percebida no Fica Vivo! que oferece aos adolescentes e jovens oportunidades de acesso a cultura, arte e a um ofício por meio das oficinas, que podem ser considerados ainda espaços de encontro, socialização, reflexão e troca de ideias.

Os atendimentos individuais do Programa Fica Vivo!, bem como do PMC podem ser considerados espaços de acolhimento e escuta de seus respectivos públicos-alvo que podem, a partir daí, ser encaminhados para serviços da rede, o que pode contribuir para minimização de fatores de risco relacionados ao indivíduo ou a sua família, por exemplo. Além disso, os serviços oferecidos pela rede local podem contribuir para o fomento a fatores de proteção.

Nesse sentido, observou-se que as equipes técnicas dos programas, ao realizarem contato com seus respectivos públicos-alvo, buscam acolher os indivíduos, escutando suas demandas, questionando-os quanto as suas necessidades e sua própria compressão das questões demandadas. No entanto, observou-se que os atendimentos não se restringem a busca por informações sobre a questão trazida pelo atendido, busca-se conhecê-lo nos diversos âmbitos de sua vida, o que permite encaminhá-lo para serviços disponíveis na rede de proteção, por exemplo, resolvendo questões que se quer haviam sido pensadas pelo sujeito inicialmente.

Durante acompanhamento de atividade do programa Fica Vivo!, um amistoso de futebol onde se reuniram grupos de duas oficinas do esporte, pode-se observar que a técnica do programa interagia com os adolescentes e jovens, conversava, elogiava e perguntava sobre questões de suas vidas, além de sugerir a participação em outras oficinas. Em outro momento,

observou-se uma situação em que a equipe do programa comentava entre si sobre um menino de 13 anos que frequentaria há pouco tempo a oficina de taekwondo. Eles teriam sido notificados de que o adolescente havia brigado na escola. A técnica do programa comenta que, ao se dirigir a escola para saber o que houve, a equipe da unidade teria “pintado ele como um capeta”. A técnica ainda informa que o oficinairo “ficou de trabalhar a disciplina e regras da luta com ele”. Seria papel da equipe do programa, no âmbito do eixo de proteção social, construir conjuntamente com o público-alvo as intervenções solicitadas por eles mesmos, pelos oficinairos e ou consideradas necessárias pelos próprios técnicos (SEDS, 2004 *apud* SOUZA, A., 2013, p. 64). A despeito disso, observou-se durante a pesquisa de campo que as oficinas são oferecidas ao público do CPC como grupo atividades pré-definidas, sem que fosse questionada a necessidade do público, colhidas sugestões ou se buscasse construir novas propostas conjuntamente. Fato esse que pode ser fruto da ausência de um profissional específico para recepcionar o público do CPC, uma vez que quem o fazia era o vigia ou o motorista do CPC, entregando panfleto do Programa Fica Vivo! com as oficinas já disponíveis, conforme observado.

Nos atendimentos, a equipe do PMC procurava saber o que era considerado um problema para o atendido e se ele tinha interesse em ser encaminhado para o serviço disponível na rede que supostamente o ajudaria a tratar da questão. Um dos casos acompanhados se refere à uma senhora que procurou o Programa Fica Vivo! por indicação de uma amiga para tratar de seu neto e, em seguida, os técnicos daquele Programa a teriam encaminhado para o PMC. Trata-se de uma senhora que tem a guarda do neto e procura ajuda para lidar com o adolescente, uma vez que ele estaria se envolvendo com drogas e teria fugido de casa. A atendida afirma ter procurado o Conselho Tutelar e a Polícia Militar, mas ambas não a teriam ajudado. Durante o atendimento, a técnica do Programa faz várias perguntas relacionadas à saúde física e psicológica da atendida, dentre elas: “como está sua alimentação em casa?”, “o que tem na sua perna?” e “você está fazendo acompanhamento médico?”. Além disso, a técnica pergunta se a atendida tem interesse em realizar atendimento psicológico ou em participar de um grupo de artesanato, pois em caso positivo poderia ser realizado o encaminhamento para tal. Durante o atendimento, a atendida relata que está reformando sua casa. A técnica informa que a prefeitura teria recurso para auxiliar com material de construção, único serviço mencionado pela técnica ao qual a atendida demonstrou interesse. Por fim, a técnica perguntou qual seria a demanda apresentada e a atendida informou que era a ajuda para o neto sair do mundo das drogas. A técnica do PMC informa que o programa

Fica Vivo! já está acompanhando o neto dela. Também informa que entrará em contato para tratar do material de construção cedido pela Prefeitura do município e diz que, caso a atendida se interesse por algum dos outros serviços oferecidos, pode retornar ao CPC.

Isto posto, observa-se que durante o acolhimento e a escuta da atendida, a técnica do programa buscou conhecer o contexto relacionado à demanda apresentada e procurou auxiliar nas diversas necessidades e vulnerabilidades identificadas, relacionadas desde a saúde física e psicológica da atendida até de ocupação e disponibilização de materiais de construção para obra. Nesse sentido, o programa se aproxima da obtenção de uma visão integral dos indivíduos atendidos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida deles, bem como para o acesso aos direitos e serviços e, até mesmo, para o exercício da cidadania.

Ademais, em reunião do PMC, a supervisora da equipe ressalta que é preciso entender e deixar claro que eles lidam com as pessoas nos momentos difíceis e que, independente do que elas tenham feito, elas merecem tratamento justo. Em outra reunião realizada com todas as equipes dos programas de prevenção social à criminalidade no município, o Fica Vivo!, o PMC e o CEAPA, uma das técnicas comenta que faz um exercício contínuo para não “rotular” os atendidos, não pautar o tratamento dado em função do ato cometido, mas sim pensando no sujeito e no contexto, apesar de declarar ter dificuldade para isso. Sendo assim, entende-se que há um esforço por parte da equipe acompanhada na pesquisa de campo em implementar as ações com foco nos indivíduos, a partir de um tratamento humanizado, que busca compreender o indivíduo em sua integralidade, considerando-o como sujeito de direitos, o que também favoreceria o alcance da segurança cidadã na área de atuação dos programas.

#### 2.3.4. Quanto à repressão e controle

De acordo com o marco de segurança cidadã, a busca pela proteção dos direitos das pessoas e dos grupos deve ser realizada por meios democráticos de prevenção e também de repressão e controle do delito e da violência. Dessa maneira, a repressão e o controle não seriam simplesmente mecanismo de manutenção da ordem e garantia da segurança interna, como ocorria no modelo tradicional de política de segurança; eles seriam instrumentos para a redução da criminalidade e também para melhoria da qualidade de vida das pessoas, o que seria possível ao contar com participação dos atores envolvidos, inclusive da comunidade.

No âmbito de repressão e controle, o Programa Fica Vivo! atua por meio do eixo “intervenção estratégica”, que objetiva especificamente prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas e ampliar a sensação de segurança das áreas de abrangência do programa, conforme tratado anteriormente. A esse eixo se vinculam o GIE e o GEPAR. O primeiro objetiva a assertividade e tempestividade de ações repressivas realizadas na área do Programa Fica Vivo!, sendo competência do núcleo de Proteção Social da Juventude planejar e coordenar os Grupos de Intervenção Estratégica nos territórios atendidos pelo programa, contribuindo para a integração e melhoria da atuação dos órgãos do Sistema de Defesa Social e Justiça Criminal. O GEPAR atuaria nas vilas e aglomerados buscando combater a criminalidade nas causas com ênfase na prevenção, nos direitos humanos e no envolvimento comunitário.

Dessa maneira, entende-se que o Programa Fica Vivo!, por meio do eixo de “intervenção estratégica” tem potencial para fomentar a repressão e o controle com vistas à redução da criminalidade, proporcionando o diálogo entre as instituições do Sistema de Defesa Social e do Sistema de Justiça que podem, a partir daí, atuar de maneira qualificada. Além de poder contribuir, inclusive com o GEPAR, trocando informações sobre a comunidade, suas demandas, necessidades e fatores de risco. No entanto, durante a pesquisa de campo, pode-se observar várias demonstrações de ausência de trabalho coordenado, em parceria, entre estas instituições e a equipe dos programas.

No que tange o GIE, em reunião de supervisão do PMC, a técnica do Programa informa que no município “não está tendo GIE” supostamente há mais de um ano. A falta do Grupo é comentada pela gestora do Programa durante a pesquisa de campo. No 9º dia da pesquisa de campo, a gestora do CPC comenta com a equipe do Fica Vivo! sobre uma reunião da qual ela teria participado junto aos gestores de dois outros CPCs de municípios vizinhos ao pesquisado. Na ocasião, teria sido discutido um caso de homicídio e a dinâmica criminal que envolveria moradores da área de abrangência dos três CPCs. Segundo a gestora, eles estão discutindo a relação entre dinâmica criminal das regiões pela primeira vez. “Estou achando impossível a discussão”, pois “as informações estão muito fragmentadas”, comenta a gestora que afirma ainda: “falta um grupo de intervenção estratégica”.

A partir do exposto, observa-se como o Grupo de Intervenção Estratégica poderia contribuir para aperfeiçoar o trabalho das equipes dos programas e os programas poderiam contribuir para os trabalhos das instituições participantes do GIE. Ademais, o Grupo

poderia agir em conjunto para compreender fatores comuns e inter-relacionados da dinâmica criminal entre áreas de risco localizadas, inclusive, em municípios distintos.

Durante aquela reunião de supervisão do PMC, a técnica comenta que a gestora do CPC tem um bom relacionamento com o Major da Polícia Militar e, se for necessário, ela entra em contato para tratar do caso em discussão. No entanto, na mesma reunião, a técnica diz ainda que desde quando começou a trabalhar no CPC (há quase um ano) não houve reunião da equipe do CPC com todos os oficinairos e todo o grupamento do GEPAR. Reuniões da equipe com o GEPAR seriam realizadas mensalmente, contando com a participação do comandante e de mais um ou dois policiais. Segundo a técnica, a cada três ou quatro meses a reunião seria realizada com todo o grupamento do GEPAR e todos os oficinairos, no entanto, ela considera que esta é uma reunião complicada, pois os membros do GEPAR “ficam querendo saber quem é envolvido” com a criminalidade, afirma.

No período da pesquisa de campo estava agendada reunião com o GEPAR, no entanto, ela foi cancelada no final do dia anterior a data marcada a pedido do Grupamento que informou não poder participar da reunião em função de capacitação voltada para as eleições. Até o final da pesquisa de campo, ainda não havia sido agendada nova data. No dia em que seria a reunião, um oficinairo chega até a sala do programa e comenta sobre o referido cancelamento. Técnicos e o oficinairo comentam entre si que “pelo menos não foi como da última vez, que chegaram todos lá (no local marcado) e acabamos fazendo a nossa reunião (entre técnicos e oficinairos do programa)”. Assim, observa-se a falta de trabalho cooperativo entre as equipes.

Segundo técnica do PMC, as reuniões com o GEPAR tenderiam a ser pautadas em torno do histórico de homicídios e alvos (pessoas monitoradas ou procuradas por envolvimento com a criminalidade) da região e de reclamações da falta de infraestrutura e de recursos para o trabalho policial. No entanto, na próxima reunião marcada com o Grupamento, da qual deverão participar também os oficinairos, a equipe pretende pautar outras questões relacionadas à dinâmica do território, não só dos crimes violentos, além de tratar de outras violências e problemas na área de saúde, por exemplo, “para não fica só na questão dos homicídios”, conforme a técnica relata para sua supervisora.

Em reunião da equipe do CPC sobre a pauta da reunião com os oficinairos e o GEPAR, a equipe planeja “realizar um encontro diferente”. Pretendem dividir os participantes em grupos compostos por policiais militares, oficinairos, técnicos dos programas para discutir casos da região e compartilhar suas visões. Durante essa reunião, a gestora comenta que os

técnicos precisam ficar atentos ao andamento dos trabalhos, “policiais são danados. Tem que ficar de olho naquele povo”.

Assim, durante o campo observa-se a predominância de uma visão negativa dos técnicos em relação à Polícia Militar e a sua atuação. Após a realização da pesquisa de campo, retornei ao CPC aproximadamente dois meses depois para observar uma reunião entre os técnicos do Fica Vivo! e os oficinairos. Na ocasião a técnica comentou que a última reunião com o GEPAR, com o formato e a pauta diferenciada, teria contribuído para fomentar o diálogo entre as equipes, possibilitando-os conhecer melhor uns aos outros, suas opiniões e perspectivas. A técnica comenta ainda que sua visão sobre os policiais militares teria melhorado a partir de então.

Pode-se observar que essa visão negativa da polícia não existe somente entre aqueles técnicos, ela também é compartilhada por adolescentes e jovens participantes do programa. Durante uma oficina, um adolescente discute com outro e diz “você é policial para me bater”, o que revela a associação entre os policiais e a agressão. A técnica do programa pede para o oficinairo ficar atento e as comunicar caso fique sabendo de algum caso de agressão policial na comunidade. Além disso, durante conversa, técnica do Programa Fica Vivo! pergunta para oficinairo como estão as oficinas. Ele diz que está tudo bem, e “só as vezes que tem pressão quando a polícia sobe o morro com mandado (de prisão), aí os meninos ficam doidos. Saem na hora”. A técnica comenta que o Comandante da Área Integrada de Segurança Pública (AISP) estaria “mais próximo” do delegado e “as coisas estão funcionando mais”.

Diante disso, observa-se a importância do trabalho conjunto entre instituições para o alcance do paradigma de segurança cidadã. Instituições do Sistema de Defesa Social, Sistema de Justiça, Prefeitura Municipal, equipes dos programas de prevenção, demais programas estaduais e até mesmo federais disponíveis para a população da área de abrangência do CPC devem atuar em parceria, de maneira coordenada, formando uma rede de atores envolvidos na política de segurança pública. Assim, a política de prevenção à criminalidade com vistas ao alcance de segurança cidadã demanda atuação intersetorial do Estado, bem como parceria com atores locais, o que pode ser efetivado por meio da formação e gestão de redes de proteção social.

A seguir, serão apresentados os marcos teóricos sobre o conceito de rede de políticas e traçadas observações no que tange as redes voltadas para a prevenção à criminalidade. Posteriormente, será discutida a importância da atuação em rede para o

paradigma de segurança cidadã, especialmente para a prevenção à criminalidade. Serão utilizados elementos da pesquisa de campo para auxiliar na defesa do argumento proposto.

### 3 FORMAÇÃO DE REDE PARA ALCANCE DE SEGURANÇA CIDADÃ

Conforme discutido anteriormente, o crime e a violência são considerados problemas complexos e multicausais. Isso faz com que as políticas de segurança cidadã devam ser desenvolvidas a partir da associação do conhecimento de diversas disciplinas, o que contribuiria para o alcance de resultados, e também contando com diferentes organizações governamentais e não governamentais. A partir do conceito de segurança cidadã,

a política pública de segurança é considerada democrática e deve ser orientada pelos princípios da interação interinstitucional, interagencial e intersetorial e da participação popular, conjugando investimentos em projetos de inclusão e coesão social em perspectiva territorial; articulação de agências encarregadas da política de segurança cidadã, com foco no policiamento comunitário; a atuação de outras agências do Estado e do município, como as guardas municipais; a atuação e a participação em conselhos comunitários na política; a utilização de ferramentas de inteligência e novas tecnologias aplicadas à segurança pública (SOUZA, R., 2014, p. 150-151).

Assim, seria importante garantir a interdisciplinaridade, a intersetorialidade, bem como a participação da comunidade em todas as etapas do ciclo da política de segurança, desde o planejamento até a avaliação, o que implica, muitas vezes, na alteração do modo de atuação dos órgãos governamentais, que ocorre comumente de maneira estritamente setorial. Crawford (1998) também destaca a importância de várias agências atuarem diante dos problemas específicos de criminalidade, cada uma trazendo diferentes expertises, o que permitiria tratar holisticamente as questões de crime e enfrentá-las com foco nos problemas.

Para tanto, é necessário que os governos promovam articulação da rede de atores afetos à política de segurança. Esta rede deve incluir atores pertencentes aos diferentes entes federativos e também atores vinculados aos diferentes setores de cada governo, bem como à sociedade civil e membros da comunidade (MESQUITA NETO, 2006).

No entanto, o modelo tradicional de organização do governo é piramidal, formado por escalões hierárquicos e departamentalizados setorialmente por disciplinas. O seu trabalho seria caracterizado pela centralização do processo decisório, a dicotomia entre planejamento e execução dos planos, formalização excessiva, bem como distanciamento do cidadão, dentre outras (INOJOSA, 1998). Outra crítica ao modelo burocrático tradicional se refere a sua falta de sistematização, coordenação e integração que produziriam, dentre outras coisas, a duplicação de esforços, conflitos e lacunas institucionais. A melhoria desse sistema estaria associada, em larga medida, as questões gerenciais, que remetem em como ele poderia

ser administrado melhor, conforme abordagem de parceria desenvolvida na Inglaterra, Europa, América do Norte e Austrália (CRAWFORD, 1998, p. 161-195).

Haveria recentemente um esforço na busca pela transformação organizacional com vistas a aumentar a efetividade do governo na melhora das condições de vida da população. No entanto, nem sempre a mudança na estrutura organizacional representa alteração no conteúdo e formato dos produtos e serviços entregues à população. Apesar de que, por alterarem arranjos de poder, eles acabam impactando de alguma maneira nos resultados da organização. O modelo de organização tradicional do governo seria compatível com a ação estatal assistencialista e fragmentada em contraposição a uma ação ancorada na noção de políticas enquanto direitos sociais e potencialmente promotora de inclusão social (INOJOSA, 1998, p. 38).

Ademais, seria importante voltar-se para a solução de problemas, sendo que estes cruzam vários setores e, somente por essa perspectiva, seria possível promover a participação cidadã. A participação seria possível ao utilizar a lógica intersetorial, pois os cidadãos poderiam expressar suas demandas interligadas, tal como elas ocorrem no cotidiano (CRAWFORD, 1998; INOJOSA, 1998). A participação de lideranças comunitárias, grupos e movimentos sociais deveriam ser prioridade da política de segurança cidadã, uma vez que eles procuram articular atores locais e garantir a participação da comunidade. A participação da comunidade contribuiria para o levantamento das demandas locais e resolução dos problemas prioritários (MESQUITA NETO, 2006).

Desse modo, a atuação governamental deveria ocorrer a partir de uma abordagem intersetorial dos problemas de determinado grupo populacional, contando com práticas participativas e integradas, desde o planejamento até avaliação de políticas. A intersetorialidade é entendida como a “articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e a avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social” (JUNQUEIRA *et al*, 1997 *apud* INOJOSA, 1998).

Segundo Mesquita Neto (2006), as estratégias preventivas podem ser realizadas pelos governos, por meio inclusive programas governamentais de diferentes pastas, como saúde e educação, quando a redução do crime e da violência se insere em seus objetivos e resultados. E, além da estratégia preventiva realizada pelos governos, existiriam estratégias desenvolvidas por organizações sociais, que também podem contar com programas relacionados diretamente a outros temas, porém considerados de caráter preventivo quanto um

dos seus objetivos é a redução do crime e da violência, como o caso da profissionalização de jovens.

Fato é que nem o modelo tradicional de administração pública, baseado na racionalidade técnica, nos controles e coordenação hierárquica, nem mesmo a teoria da escolha racional, baseado na racionalidade utilitária, conseguem explicar o fenômeno das redes de políticas públicas, conforme considera Miller (1994 *apud* FLEURY, 2005, p. 78).

A Nova Gestão Pública traria reformas gerencialistas para o Estado pautadas em aspectos tradicionalmente vinculados ao setor privado. Partindo dos pressupostos da Nova Gestão Pública, a abordagem de parceria tratada por Crawford (1998, p. 181-182) supõe que o controle da criminalidade precisa ser melhor gerido para reduzir desperdícios, duplicação de esforços e atritos. A nova abordagem incentivaria a coerência, a coordenação e a sinergia. No entanto, o autor considera que reformas gerencialistas têm aumentado tensões entre as organizações e dentro delas mesmas. Nestes casos, pouca atenção seria dada a rede interorganizacional. O foco nos resultados organizacionais faz com que os esforços se voltem para as questões chave das instituições. Isso faz com que questões marginais, como a contribuição para redução da criminalidade possam receber pouca atenção. Dessa maneira, deixa-se de reconhecer interdependência entre as instituições para o alcance de bons resultados (CRAWFORD, 1998, p. 181-182).

Ademais, os incentivos às relações de quase mercado ou quase contratuais presente na Nova Gestão Pública, que pressupõem a maior eficiência e eficácia desses modelos, levaria ao aumento da concorrência nas comunidades e favoreceria o aumento de conflitos. A valorização de medidas de resultados pode, por vezes, ofuscar aspectos não quantificáveis dos serviços. Em pesquisa realizada por Coelho (2014) no Morro das Pedras, um dos locais de atuação dos programas de Prevenção Social à Criminalidade em Minas Gerais, os Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos teriam alcançado melhorias sociais na região que vão muito além dos indicadores monitorados pelo Governo. A percepção social indicaria a relevância dos programas para o desenvolvimento local e melhoria da qualidade de vida (COELHO, 2014, p. 120-121), o que revela a importância do aprimoramento do monitoramento dos resultados dos programas.

Sob a ótica da Nova Gestão Pública estariam sendo construídas economias mistas para provisão de justiça criminal e, nesse sentido, parcerias estariam sendo estabelecidas por meio de contratação de setores ditos independentes, como organizações

voluntárias, associações comunitárias e empresas privadas. Esses setores perderiam parte da independência em troca de financiamento estatal (CRAWFORD, 1998, p. 181-183).

Quando se trata da prevenção à criminalidade, haveria dificuldade para delimitar a complexidade dos serviços em contratos e medidas de resultados. O autor considera que em muitos casos as reformas da Nova Gestão Pública são inadequadas para gerenciar parcerias interorganizacionais e podem contribuir para seu enfraquecimento. A gestão efetiva de redes interorganizacionais requereria condições de sustentação de ações de articulação e colaboração. Nesse sentido, a competição teria que dar lugar à interdependência e a reciprocidade nas relações. Seria importante realizar parcerias pensando outras formas de cooperação baseadas na confiança. A confiança entre as instituições envolvidas seria essencial para o alcance de uma atuação efetiva. Para tanto, seria importante deixar os papéis e responsabilidades claros, de maneira a atenuar possíveis conflitos. As relações pautadas na confiança seriam mais estáveis do que as demais, no entanto, esta precisaria ser continuamente tratada com cuidado e atenção (CRAWFORD, 1998, p. 181-183).

Na América Latina, a democratização associada à crise fiscal teria conduzido a reformas políticas e administrativas nos Estados. Essas reformas geraram novas formas de relação entre o Estado e a sociedade. Surgiram novos atores influenciando no processo político, desde o planejamento até a avaliação de políticas. Isso faz com que a antiga relação vertical entre Estado e sociedade seja alterada para relações mais horizontais que tendem a privilegiar a diversidade e o diálogo (TEIXEIRA, 2002).

Segundo Brugué, Gomà e Subirats (2005, p. 2), as organizações políticas tem assumido a complexidade de suas tarefas por meio da abertura e maior flexibilidade de suas estruturas. No novo contexto governamental, a especialização e o monopólio dariam lugar para uma realidade onde muitos participam da atividade de governar, além disso, a hierarquia daria lugar para a negociação e a interação.

Apresenta-se um contexto de ruptura da concepção tradicional de estado, enquanto núcleo exclusivo de representação, planejamento e execução de ação pública, sendo que o mercado sozinho também não é capaz de prover ordem e integração social. Dessa maneira, as redes de políticas seriam uma nova modalidade de coordenação distinta das anteriores (FLEURY, 2005).

O fenômeno das redes é considerado recente e representa a vinculação de diferentes atores, organizações ou nódulos a partir do estabelecimento ou manutenção de

objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada (TEIXEIRA, 2002, p. 1). De acordo com Isuani (2005, p. 6-9), as redes interorganizacionais de políticas se estruturam a partir da criação de um campo de ação de atores independentes entre os quais se distribuem tarefas e se realiza articulação para o alcance desses objetivos compartilhados relacionados a uma dada política. Este fenômeno se manifesta em diferentes campos e disciplinas, sendo que nesta dissertação se busca discorrer especificamente sobre as redes de políticas públicas.

O conceito de redes de políticas utilizado neste trabalho seria

um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política e que trocam recursos para perseguir esses interesses compartilhados, admitindo a cooperação e a melhor maneira de alcançar a meta comum (BÖRZEL, 1997 *apud* TEIXEIRA, 2002, p. 4. tradução própria).

Segundo Teixeira (2002), a globalização impulsionou a necessidade de flexibilização, integração e interdependência. De acordo com a autora, as redes têm sido vistas como uma maneira adequada de prover bens e serviços em um cenário de recursos escassos, onde os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos e há interação de agentes públicos e privados.

Para se analisar uma rede seria importante observar as intenções dos atores ao se envolverem nela. Isuani (2005) argumenta que cada ator participa de diversas redes e, além dos objetivos compartilhados com cada uma delas, possui objetivos próprios. Seria preciso identificar as oportunidades que cada ator possui ao participar da rede, além da divisão do trabalho dentro dela, bem como a coordenação e a integração dos atores. Dessa maneira, seria possível buscar o funcionamento coerente e integrado da rede.

A divisão do trabalho e a coordenação seriam duas forças que compõem a rede e que devem ser mantidas em equilíbrio. A coordenação estaria vinculada aos processos de controle e comunicação organizacional e seria importante para fomentar a unidade da rede e ao mesmo tempo evitar a duplicação de funções e esforços. Esta coordenação pode levar a certa perda de autonomia dos atores que compõem a rede na medida em que determina critérios e condicionantes de atuação para o alcance da integração da rede, o que pode gerar conflito com aqueles que buscam aumentar ou manter seu poder organizacional (CRAWFORD, 1998; ISUANI, 2005).

As redes representariam um deslocamento tanto do governo central para o local, quanto do estado para a sociedade. Dessa maneira, verificam-se formas inovadoras de gestão compartilhada de políticas públicas, com destaque novamente para o poder local que assume o papel de articulador entre organismos governamentais, empresariais e sociais, sendo responsável por ampliar a rede de ação pública (TEIXEIRA, 2002). Tendo em vista às competências dos entes federativos quanto à política de segurança, as estratégias preventivas seriam realizadas mais facilmente em âmbito municipal. Mesquita Neto (2006, p. 11) considera que “parcerias e colaborações entre diferentes esferas de governo são fundamentais para resolver problemas locais que dependem dessa articulação e para potencializar programas executados pelos governos estaduais e federal em nível local”.

Para Inojosa (1998), a perspectiva territorial é essencial, uma vez que a população tenderia a se reunir em conglomerados que compartilham características similares de natureza cultural e socioeconômica. Tal concepção vai ao encontro das ideias de Mesquita Neto (2006), segundo o qual as políticas públicas de segurança devem ser flexíveis, uma vez que precisam se adaptar as peculiaridades de cada local em que são implementadas, tanto no intuito de superar dificuldades, quanto para aproveitar oportunidades de melhora nos resultados.

No que tange a implementação especificamente de políticas de prevenção à criminalidade, Crawford (1998, p. 161-169) também destaca a importância de se conhecer o contexto local de execução da política e atuar a partir da metodologia orientada para os problemas, sendo que a análise da dinâmica criminal local pode contribuir inclusive para identificar oportunidades e constrangimentos que as instituições enfrentam em cada caso. Para tanto, seria imprescindível a obtenção de informações de qualidade, em busca de padrões e tendências, com destaque para a análise da natureza do problema nas áreas de atuação. Devido às limitações dos dados de criminalidade, seria importante o papel das pesquisas de vitimização, além de outras formas de consulta pública, para o levantamento de informações para a polícia, para o desenvolvimento de parcerias com a população para prevenir criminalidade, para identificação de prioridades de atuação, dentre outros objetivos. Em meio as maneiras indicadas pelo autor de se realizar consulta pública, encontram-se as pesquisas sociais, grupos focais e também por meio das redes, sendo que estes podem ser métodos complementares.

Segundo Fleury (2005), seriam características vantajosas das redes de políticas públicas: a possibilidade de maior mobilização de recursos, a garantia de diversidade de

opiniões sobre o problema, aptidão para desenvolver uma gestão adaptativa mais conectada com a realidade social, dentre outros. As redes de políticas também contribuiriam para a definição de prioridades de maneira mais democrática, por envolver organizações mais próximas da origem dos problemas. Dessa maneira, a gestão de redes seria compatível com a sociedade plural e democrática.

Em atendimento a demanda crescente por participação cidadã, as redes de políticas públicas implicariam em novos mecanismos de tomada de decisão, no qual há necessidade de negociação e geração de consensos. Dessa maneira, faz-se necessário estabelecer regras de atuação, de distribuição de recursos e interação, de definição de prioridades e de acompanhamento das ações (TEIXEIRA, 2002). A parceria com os residentes locais, bem com o público-alvo dos programas, seria muito importante para as políticas de prevenção à criminalidade, segundo Crawford (1998).

No que tange a participação comunitária, estudos apontam a dificuldade de manter o interesse e a motivação nas atividades relacionadas à prevenção da criminalidade. Essa dificuldade se deve em parte ao fato das questões de criminalidade dividirem as pessoas de acordo com seus valores e concepção do que é certo e errado e do quanto elas toleram certos comportamentos. Além disso, a dificuldade de organizar pessoas em torno da questão da criminalidade seria problemática diante da dificuldade em demonstrar resultados de prevenção à criminalidade e ganhar a confiança da comunidade (CRAWFORD, 1998).

Brugué, Gomà e Subirats (2005) identificam uma dupla complexidade no novo modelo de governança dos territórios sob a lógica de redes. A primeira delas associada à interação vertical entre distintos níveis organizacionais, denominada “multinível”, e a segunda reconhecida pela incorporação de um número crescente de atores, a “rede”. Dessa maneira, a tomada de decisão seria compartilhada entre níveis organizacionais.

Este novo modelo de governança alteraria a forma de governar, valorizando a troca de conhecimento entre os atores em detrimento da especialização e da autoridade. No que tange a superação da especialidade enquanto primeira característica marcante do governo, a atribuição de funções e responsabilidades deixa de ser realizada para níveis de governo específicos para ser compartilhada entre os atores, de maneira que se enfatiza os objetivos que a política persegue. No governo multinível e em rede haveria uma concorrência entre as competências, marcada pelo compartilhamento e colaboração entre os atores para o alcance dos objetivos, segundo Brugué, Gomà e Subirats (2005).

A autoridade enquanto segunda característica marcante do governo tradicional é contestada pelos autores, segundo os quais a mesma não ocorre na realidade, uma vez que os vários níveis de governo competem e colaboram entre si e com outros atores da sociedade civil. Nesse sentido, ao invés do exercício de autoridade, o governo deveria focar na gestão das redes de políticas, exercendo influência.

Para analisar e também promover a gestão de redes de políticas seria necessário atentar para os atores, recursos, percepções e regras que as compõem. Os atores que compõem uma rede de políticas estariam em uma relação de interdependência, compartilhando recursos, em busca de objetivos comuns. A rede seria constituída por um objetivo compartilhado maior do que os interesses particulares de cada ator da rede. Para isso, os atores devem confrontar e negociar interesses, percepções e valores, o que é facilitado por meio da institucionalização dos padrões de interação, composto por regras formais e informais. Fleury (2005) destaca que as regras devem fazer parte da dinâmica de interação dos atores, sendo assim construídas e alteradas. A gestão de redes deve atentar para a mudança de regras, valores e percepções. Ela pode ser promovida por debates abertos, processos de avaliação e aprendizagem. A interação entre atores e o conflito existente entre eles seria inevitável, devendo ser constantemente gerenciado.

Para atender a necessidade de vários atores serem coprodutores das políticas de prevenção à criminalidade, Crawford (1998, p. 170-178) apresenta a abordagem de parceria, que seria estimulada por incentivos financeiros originados do governo central. Estas parcerias estariam se tornando pré-requisitos para muitos financiamentos públicos. Entende-se que a abordagem de parceria de Crawford (1998) para o caso das políticas de prevenção à criminalidade é similar a abordagem de rede tratada anteriormente, uma vez que há convergência entre as questões discutidas, inclusive em relação a sua gestão e a existência de conflito entre atores, muitas vezes fruto da diferença de poder entre eles.

Segundo Crawford (1998), a incorporação das organizações na estrutura de parceria geraria conflitos e tensões, fruto das diferenças culturais, ideológicas e de tradição, que levam a diferentes objetivos perseguidos por meio de estruturas, estratégias e práticas distintas. Agências de justiça criminal, bem como outros atores, inclusive as comunidades locais, teriam diferentes interesses e prioridades e, ao buscar atendê-los, as organizações não tem o mesmo poder. Isso faz com que certos interesses e formas de intervenção sejam priorizados em detrimento de outros. As diferenças de interesse precisam ser reconhecidas e

tratadas para que se possa estabelecer parcerias de longo prazo, sem que haja dominação de uma agência sobre as demais.

Ademais, o poder de cada ator da rede depende da quantidade de recursos que ele mobiliza, bem como dos contatos e influências externas à rede que possui. O apoio a uma política que favoreça vários atores seria uma estratégia da gerência de redes, assim como incentivos para desenvolver arranjos organizacionais e interações (FLEURY, 2005, p. 83-85).

Segundo Agrannoff e Lindsay (1983 *apud* FLEURY, 2005, p. 84), os elementos condicionadores do êxito da gestão de redes seriam

despender grande esforço para chegar a entendimentos comuns, alcançar situações em que todos ganham, envolver os reais decisores políticos e administrativos, focalizar questões específicas, avaliar permanentemente, negociar soluções, criar um marco para a ação cotidiana.

Essa concepção remete a importância do diálogo, da negociação e do alcance de consenso entre atores, além do trabalho conjunto e vantajoso para a rede.

Brugué e Gomà (2008) também reforçam o papel fundamental do diálogo ao tratarem de um novo modelo político-administrativo que deve assumir a complexidade de perspectivas e encontrar respostas para problemas complexos. No entanto, os autores identificam dificuldades culturais, políticas e sociais para execução desta nova forma de atuação político-administrativa, que é compatível com as redes de políticas.

As dificuldades culturais se relacionam principalmente ao uso tradicional da racionalidade e da justificativa técnica para tomada de decisão, que transmitiriam segurança. No entanto, esta segurança estaria diminuindo, embora haja resistência para adoção de um novo paradigma ancorado na racionalidade deliberativa, segundo os autores. Ademais, a política atual desfavoreceria qualquer mudança de paradigma cultural, uma vez ela tem se centrado nos monólogos, nas frases curtas e nos ataques aos adversários em contraposição ao diálogo, ao debate de ideias e opiniões respaldado por argumentos e voltado para a persuasão. Os meios de comunicação usariam a política como meio de entretenimento e transmissão de um espetáculo, o que favorece a sua banalização e contribui para seu descrédito (BRUGUÉ e GOMÀ, 2008).

O individualismo presente na sociedade atual também é considerado dificultador para o alcance do novo modelo, aspecto atrelado às dificuldades sociais. Os interesses privados estariam prevalecendo nos debates que não mais alcançam interesses coletivos. Os

problemas seriam assumidos individualmente, mesmo quando coletivos, o que dificulta o alcance da política e administração deliberativa (BRUGUÉ e GOMÀ, 2008).

Ao tratar de redes de políticas, essencialmente policêntricas, a gerência deixa de ser uma estratégia exclusiva para um ator. Fleury (2005) considera que o papel de gestor de rede pode ser desempenhado por cada um dos atores, por vários deles simultaneamente ou por um mediador externo. A autora defende que o gestor de rede não deve supervisionar o desempenho dos participantes, mas deve buscar instrumentos para condução de pesquisas regulares sobre as alianças que possui e identificar pontos de coordenação do conjunto dos atores (O'TOOLE, 1997 *apud* FLEURY, 2005).

Dessa maneira, a gerência da rede vai depender do mecanismo de coordenação da rede, que varia conforme o tipo de interdependência. Segundo Fleury (2005, p. 84-85), a rede pode ser: “não mediada” em que os atores ocupam igual posição na rede; “mediada”, na qual há uma autoridade imposta verticalmente; ou ela pode ser “articulada” horizontalmente, em que a coordenação é exercida por uma agência que não se sobrepõe aos demais atores. Cada uma destas estruturas requereria uma atuação distinta do líder. Fleury (2005) cita Mandell (1990), segundo a qual os estilos de gestão estratégica podem ser representados em um contínuo que vai do autocrata benevolente, que atua como um “líder de orquestra”, passando por um líder democrático que possui papel ativo para o alcance de resultados e motivação dos atores, o “produtor de cinema”, até o “líder laissez-faire”, que media os trabalhos buscando assegurar o cumprimento dos acordos. Segundo a autora, a gerência de redes está estritamente associada à gestão de interdependências.

Alguns fatores, tais como: os desafios para garantir o *accountability*, a lentidão no processo para alcançar negociação e consenso, as responsabilidades muito diluídas e a dificuldade para controle e coordenação da interdependência entre atores, podem ser considerados limitadores para a eficácia das redes, podendo gerar problemas para sua gestão (FLEURY, 2005).

Ao tratar do enfrentamento aos problemas sociais, Isuani (2005, p. 2-3) destaca que as organizações envolvidas nesta rede tem que superar a complexidade da atuação conjunta. Muitas vezes existem diferenças entre os objetivos planejados e os meios dos atores para alcançá-los, devido a fatores como: a incompatibilidade dos atores com algumas metas propostas; a preferência de atores por outros programas ou ações que estão mais diretamente relacionados com suas especificidades de atuação; a atenção dada para outros programas dos quais os atores fazem parte; discordância em relação a quem deve conduzir determinada ação;

diferenças em relação a normas e procedimentos de atuação entre os atores; e falta de recurso para apoiar o programa, dentre outras.

Outra maneira de se entender as diferenças entre os atores seria pela constatação da existência de “jogos múltiplos”. Segundo Isuani (2005, p. 4-5), podem ocorrer jogos de simulação, onde o ator declara publicamente algo, no entanto, isso não passaria de mera declaração. Existem também os jogos de território, em que cada ator tenta defender sua área de atuação, competências e jurisdição, o que pode levar a desconfiança dos demais. E, por fim, os jogos do “não é nosso problema”, em que atores fogem de responsabilidades, atribuindo-as a outros participantes. Dessa maneira, a cooperação não surge espontaneamente. Ela seria alcançada a partir da interação entre os atores ao longo do tempo, além de ser necessário contar com a participação de atores competentes e motivados.

Para a superação dos problemas de coordenação na gestão intergovernamental, seria preciso confrontar o contexto constitucional, legal e estrutural das organizações envolvidas, com vistas a reconhecer e aceitar as diferenças entre elas, o que permite construir o respeito à autonomia dos envolvidos e a divisão de responsabilidades. Também seria preciso reconhecer a natureza política das tarefas e estimular o debate sincero de opiniões entre os atores para identificar e superar possíveis barreiras para atuação da rede. A dimensão técnica seria importante para ligar diferentes perspectivas e subsidiar o grupo político, sendo necessário estabelecer um fluxo contínuo de informações entre o grupo técnico e o político. Por fim, é necessário focalizar a atuação na solução de problemas por meio de processo decisórios que envolva todos os atores (AGRANOFF & LINDSAY, 1983 *apud* FLEURY, 2005, p. 85-86).

Crawford (1998, p. 174-176), ao tratar da abordagem de parceria, as classifica em dois tipos ideais localizadas em um contínuo, onde a relação “multiagências” se encontra em uma extremidade e a relação “interagências” em outra extremidade. As parcerias “multiagências” seriam caracterizadas pelo envolvimento conjunto de várias instituições em relação a um problema, de maneira que o trabalho delas não é significativamente afetado ou transformado, embora haja cooperação. Na outra extremidade estariam às relações “interagências”, em que há interpenetração entre as instituições, o que afeta as relações de trabalho internas de cada uma delas. Neste caso haveria interdependência e colaboração entre elas, sendo a situação em que surgem mais problemas de conflito.

O autor apresenta algumas características das parcerias que podem contribuir inclusive para a análise de redes de políticas, como os níveis de formalização e a posição da

parceria na estrutura hierárquica. Nesse sentido, haveria uma variação dos níveis de formalidade e informalidade das parcerias, ideia que pode ser relacionada a perspectiva das redes de políticas. Ambos os níveis teriam vantagens e desvantagens, como a flexibilidade das relações informais e a possibilidade de darem continuidade ao trabalho independente de empecilhos fruto da formalização. No entanto, os arranjos informais tenderiam a ter problemas de responsabilização e seriam de difícil monitoramento e avaliação. Os arranjos informais, por outro lado, costumam ser pouco objetivos. As relações informais e ocultas podem ser mecanismos para prevenção de conflitos, locais onde frequentemente decisões seriam tomadas. Dessa maneira, as diferenças de poder ficariam sem controle, as tomadas de decisão não seriam transparentes, nem pautadas em processos democráticos ou participativos (CRAWFORD, 1998, p. 176-177).

A posição da parceria na estrutura hierárquica das instituições envolvidas também seria algo importante. Segundo o autor, as decisões tomadas em nível estratégico precisariam ser repactuadas em níveis inferiores. Ademais, decisões em alto nível hierárquico que tenham pouca relevância para as unidades de ponta iriam contra o modelo orientado aos problemas. As parcerias precisam de legitimidade no nível administrativo e operacional para funcionar. Além disso, seria preciso atentar não só para os conflitos entre organizações, mas também para aqueles existentes dentro de cada uma delas (CRAWFORD, 1998, p. 177-181).

A partir da nova lógica de realização de políticas públicas, por meio da abordagem intersetorial e de gestão de redes, autores propõem novas formas de organização do Estado. Inojosa (1998), por exemplo, propõe um modelo de organização para promoção do desenvolvimento social, conceito entendido como “a ampliação das condições de qualidade de vida e do exercício dos direitos de uma dada população, com o objetivo de promover o compartilhamento da riqueza material e imaterial disponível em um grupo social, em determinado momento histórico” (INOJOSA, 1998, p. 41). As secretarias com atuação setorial seriam substituídas por um corte regional ao tratar da estrutura do governo segundo a lógica intersetorial. Neste caso, cada secretaria teria o objetivo de melhorar as condições de vida da população de uma região geográfica delimitada. A mediação entre as regiões seria coordenada por uma unidade colegiada que deveria inclusive buscar reduzir eventuais desigualdades entre elas.

A autora mostra alguns desafios do modelo proposto, dentre eles a necessidade de superação da lógica de atuação segmentada por áreas de conhecimento, influenciada inclusive pela formação dos profissionais, treinados para se tornarem especialistas. Ademais,

a autora percebe a participação e o controle social como fatores que podem influenciar positivamente na mudança do modelo de organização do governo.

Marini e Martins (2004), por sua vez, expõem como os governos podem se estruturar para que a atuação em rede gere resultados de desenvolvimento, neste caso entendido como conceito aberto, que busca tratar de forma integrada a dimensão do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento social e da sustentabilidade ambiental. Embora os autores tratem da busca pelo desenvolvimento como um conceito amplo, entende-se que o modelo proposto pode auxiliar na busca por resultados mais específicos, por exemplo, o alcance da segurança cidadã.

Os autores propõem um governo matricial que atue por meio de um modelo de governança social ancorado nas redes formadas por atores de dentro e fora do governo para o alcance de resultados. O governo de rede seria definido como “arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não podem ser abordados, ou facilmente abordados, por uma única organização” (AGRANOFF e MCGUIRE, 2001 *apud* MARINI e MARTINS, 2004, p. 6).

As redes também são percebidas pelos autores como alternativas para atuação do Estado quanto às estruturas verticalizadas e hierarquizadas são insuficientes, requerendo maior flexibilidade, inovação e mudança. A nova estrutura seria então voltada para o alcance de resultados de maneira pragmática, ou seja, buscando vincular e otimizar partes da estrutura governamental, focalizando a atuação nos programas prioritários. Além disso, a nova estrutura busca incentivar a adesão e o comprometimento de organizações com os resultados. O Estado passa a ter um papel de ativador e direcionar das capacidades do mercado e da sociedade civil, promovendo ações conjuntas.

Para implantar o governo matricial seria preciso fortalecer o planejamento governamental, tendo em vista o novo contexto de contingências complexas, além de estabelecer coerência entre os resultados dos programas e os resultados de desenvolvimento, alinhar a arquitetura governamental com a agenda estratégica do governo ao estabelecer ligação entre programas e organizações implementadoras, alocando efetivamente recursos orçamentários, de pessoas, informações e a agenda estratégica. Seria preciso também implantar uma central de resultados do governo para promoção do controle matricial de resultados (MARINI e MARTINS, 2004, p. 7-8).

O planejamento governamental deve partir da adoção de postura frente às interdependências com o contexto, da análise prospectiva de cenários e do estabelecimento de parcerias estratégicas. Ele passa a funcionar como um instrumento para alinhar pessoas, processo e arquiteturas organizacionais, aproveitando oportunidades relacionadas com a dinâmica da realidade. O plano deve explicitar os objetivos tendo em vista as dimensões da realidade que se pretende alterar. Os autores destacam a importância da participação para formulação e implantação dos planos (MARINI e MARTINS, 2004, p. 8-10).

Ademais, o governo matricial deve buscar assegurar a coerência, convergência e consistência da formulação dos programas com as metas de desenvolvimento. Para isso, é necessário explicitar a relação de causa e efeito entre os resultados dos programas e o conjunto de metas de desenvolvimento, denominadas metas mobilizadoras. Também é necessário alinhar a estrutura governamental para atingir os resultados prioritários de governo, sendo que “a unidade de gestão não deve ser nem o programa, nem a organização, mas o conjunto/rede de nós implementadores, que pode ser um conjunto unitário de relativa baixa complexidade ou de múltiplos elementos de alta complexidade relativa” (MARINI e MARTINS, 2004, p. 12). Os autores também admitem que estas redes podem ser compostas por organizações de diferentes entes federativos, bem como organismos internacionais e parceiros privados, como organizações não governamentais e parcerias público-privadas.

Os autores consideram que o governo matricial deve tratar as redes na perspectiva horizontal e vertical. O alinhamento vertical é definido como a integração e ajuste de cada organização com o(s) programa(s) a ela relacionado(s), ou seja, a inserção na agenda da organização da contribuição dela com os programas prioritários dos quais faz parte. Por sua vez, o alinhamento horizontal envolve o estabelecimento e alinhamento das organizações envolvidas na implementação de um mesmo programa. Faz-se necessário definir arranjos de coordenação específicos para cada caso, bem como pactuar resultados entre a rede e o Governo. Os arranjos de coordenação podem ser pautados na autocoordenação, no rodízio, colegiado, supervisão interna, externa e outros. Os gerentes de programa ou coordenadores de nós de rede devem ser escolhidos a partir dos perfis requeridos por cada arranjo.

Marini e Martins (2004) destacam o papel da “central de resultados” do governo, unidade que seria responsável pelo acompanhamento e avaliação das metas e resultados da rede, tanto da perspectiva horizontal quanto vertical, bem como dos recursos alocados. Essa central de resultados seria responsável pelo controle estratégico da rede, estando apta a propor redirecionamentos.

Diante do exposto, considera-se que para enfrentar problemas complexos e multicausais como o crime e a violência e promover a segurança cidadã, há necessidade de atuação conjunta de diferentes atores governamentais pertencentes aos três níveis de governo, bem como de atores pertencentes à sociedade civil organizada e da comunidade. Cada ator contribui para o alcance da segurança cidadã a partir de seus conhecimentos e atuação específicos, porém tendo em vista objetivos compartilhados (MESQUITA NETO, 2006).

De acordo com a bibliografia apresentada, isso deve ser feito por meio do compartilhamento de regras de atuação, distribuição de recursos e interação, definição de prioridades e acompanhamento e, principalmente, utilizando-se o diálogo e negociação para o alcance de consensos. O Estado passa a atuar, potencialmente, enquanto gestor da rede de atores envolvidos na questão. Para tanto, seria preciso superar o modelo tradicional de atuação governamental, essencialmente hierárquico, piramidal, autoritário, com atuação setorial marcada por especialistas (INOJOSA, 1998). A Nova Gestão Pública parece não dar conta da nova maneira de se realizar políticas públicas por meio de redes, uma vez que tende a focar metas organizacionais relacionadas aos objetivos prioritários de cada setor governamental, deixando de lado, tanto questões que podem ser marginais, como a contribuição para redução da criminalidade, quanto àquelas questões vinculadas às metas compartilhadas entre pastas governamentais (CRAWFORD, 1998).

A nova maneira de planejar, executar e avaliar políticas públicas deve contar com a participação de diversas disciplinas, e setores governamentais, bem como deve haver participação da sociedade civil e das comunidades envolvidas. Ao invés de exercer autoridade, recomenda-se que os governos passem a influenciar as redes (BRUGUÉ, GOMÀ E SUBIRATS, 2005). Seria preciso gerir a interdependência por meio de formas de cooperação baseadas na confiança, buscando o funcionamento coerente e integrado da rede (CRAWFORD, 1998; ISUANI, 2005).

A partir de abordagem de parceria, Crawford (1998) traz considerações que podem ser utilizadas para análise das redes de políticas, tais como a importância da posição da troca de informações, grau de formalidade, posição da parceria da estrutura hierárquica e o nível de confiança entre os atores.

Ademais, as políticas devem ter caráter focalizado ao território, de maneira que se deve considerar o contexto e as peculiaridades de cada local de implementação, inclusive no que tange a análise da dinâmica criminal, que pode indicar às instituições oportunidades e constrangimentos em cada caso. Nesse sentido, ganham destaque as estratégias de prevenção e, conseqüentemente, de promoção de segurança cidadã, realizadas em âmbito municipal, bem

como a importância do poder local enquanto articulador dos atores envolvidos na rede da política de segurança (CRAWFORD, 1998; INOJOSA; 1998; MESQUITA NETO, 2006; TEIXEIRA, 2002).

A partir de tal discussão pretende-se analisar a política de prevenção à criminalidade promovida pelo Governo do Estado de Minas Gerais no ano de 2014, especificamente os programas de base local, ou seja, o Fica Vivo! e o Mediação de Conflitos. Para tanto, foi realizado estudo de caso em um dos Centros de Prevenção à Criminalidade localizados na região metropolitana de Belo Horizonte entre os meses de setembro e outubro de 2014, cuja análise e considerações serão traçadas no próximo capítulo.

#### **4 A REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE DE BASE LOCAL NO GOVERNO DE MINAS GERAIS**

Neste capítulo pretende-se discutir a implementação dos Programas de Controle de Homicídios - Fica Vivo! e Mediação de Conflitos no que tange a formação e desenvolvimento de rede de políticas públicas, tanto em aspectos relacionados as suas legislações e marcos lógicos, quanto aqueles observados durante pesquisa de campo em CPC da região metropolitana de Belo Horizonte e verificados por outras pesquisas sobre os programas. Entende-se que a formação e desenvolvimento da rede de políticas públicas são imprescindíveis para que os programas contribuam efetivamente para o alcance de segurança cidadã nos seus locais de abrangência.

##### **4.1. Quanto à atuação em nível local**

Inicialmente cabe destacar que os programas de prevenção à criminalidade do Governo de Minas Gerais executados em base local, bem como outros programas sob responsabilidade da CPEC, são implementados por meio de Termo de Parceria firmado atualmente entre a Secretaria de Estado de Defesa Social e o Instituto Elo. O Instituto Elo é uma associação privada sem fins lucrativos classificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Este termo de parceria foi celebrado no ano de 2005 com o Instituto Elo e encontra-se no XI aditamento. Nele são previstas, dentre outras questões, as obrigações das partes, sobre a prestação de contas, além de constar programa de trabalho com indicadores e metas relacionados as:

- ações desenvolvidas nos CPCs;
- “ações, produtos, processos e atividades estruturantes desenvolvidas no âmbito da Política de Prevenção à Criminalidade”;
- “capacitação das equipes de gestão e supervisão”;
- “composição, ampliação e reposição das equipes técnicas de gestão e supervisão” dos programas;
- “divulgação e comunicação do trabalho desenvolvido na Política de Prevenção à Criminalidade”, dentre outros.

Conforme tratado anteriormente, segundo Crawford (1998), as parcerias entre o Estado e as empresas privadas, dentre outras, fariam com que estas perdessem parte de sua autonomia em troca de financiamento estatal, o que pode ocorrer com o Instituto Elo ao firmar o Termo de Parceria com o Estado para implementar os programas de Prevenção à

Criminalidade. No entanto, tal questão não é objeto de análise desta dissertação. Cabe destacar que a execução da Política de Prevenção à Criminalidade no Governo de Minas Gerais por meio de OSCIP traz à tona um primeiro ator envolvido na questão. Além disso, ao implementar programas de Prevenção à Criminalidade por meio de equipamento e profissionais com atuação em nível local, seriam favorecidas a flexibilização das atividades e adequação às demandas de cada localidade. No entanto, Ribeiro (2012) mostra que, com o tempo, a necessidade de expansão dos programas e de controle do dispêndio de recursos, a SEDS teria padronizado e enrijecido as intervenções.

Ao serem implementados por meio de base local, os programas revelam a importância dada pela Política a perspectiva territorial e ao contexto relacionado à criminalidade e violência, buscando assim conhecer cada realidade e desenvolver os programas a partir das características locais. Ao implantar o CPC pesquisado, foi realizado inclusive “Diagnóstico Qualitativo das condições Socioeconômicas e Padrões de Criminalidade na região (...)” pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais em parceria com o Governo do Estado de Minas Gerais. Buscava-se sistematizar informações para auxiliar na implantação do Programa Fica Vivo! na região e também permitir futuras avaliações de resultados do Programa. No documento consta relato do histórico da região, levantamento das instituições de educação, saúde, igrejas, pastorais, associações comunitárias e programas sociais presentes na região, além de unidades policiais. Também constam índices de criminalidade da região e as informações sobre grupos envolvidos com a criminalidade. No entanto, tal diagnóstico se perdeu ao longo do tempo e não foi atualizado, com as mudanças das condições locais. Ao solicitar o documento para a equipe da CPEC e do CPC, foi fornecida uma versão resumida impressa em formato de apresentação de slides com a justificativa de este arquivo seria o único existente. A versão completa do documento somente foi obtida após contato com integrantes do CRISP, que realizou tal diagnóstico.

Ademais, mensalmente as equipes do CPC elaboram diagnóstico de dinâmica criminal no qual é registrada a quantidade de homicídios e tentativas de homicídios contabilizados no mês e outras informações disponíveis, como data, hora e local do fato, vítima, suspeito de autoria, motivação do fato, dentre outras. Para cada homicídio contabilizado consta breve relato do contexto relacionado ao crime, inclusive no que tange a dinâmica criminal local e encaminhamentos realizados pelas equipes. Além disso, são descritos fatos marcantes do mês, por exemplo, possíveis casos de violência institucional

realizada pela Polícia Militar, casos de utilização e dependência química de crack, dentre outros. Para cada um deles é realizada a descrição e análise do fato e são registrados os encaminhamentos realizados pelas equipes do CPC, nos quais é notória a busca pela articulação de atores afetos a cada questão, principalmente em âmbito municipal. Observou-se que informações sobre a dinâmica social e criminal local são obtidas junto aos oficinairos, aos atendidos pelos Programas, ao grupamento do GEPAR e também por meio do contato das equipes com moradores da região. Nesse sentido, ressalta-se a “importância do técnico circular na comunidade, buscar conhecer, conversar” (RIBEIRO, 2012, p. 96).

Para execução dos Programas de Prevenção à Criminalidade, a SEDS, por meio da CPEC, firmou Termos de Cooperação Técnica (TCT) com os municípios onde seus programas são executados, exceto Belo Horizonte. O Termo de Cooperação Técnica tem por finalidade o desenvolvimento de ações entre a SEDS e o município, visando à cooperação para implementação dos programas e ações de prevenção à criminalidade e violência. Assim, seria objeto do Termo propiciar condições institucionais para implantação e desenvolvimento dos Centros de Prevenção à Criminalidade, de acordo com documento fornecido pela CPEC<sup>5</sup>.

O TCT é assinado pelo representante máximo da SEDS e da Prefeitura Municipal. Nele consta a cláusula do objeto, cláusula sobre as obrigações entre as partes, dentre outras. Nesse sentido, compete a SEDS:

- “implementar e gerenciar os CPCs no município” com destaque para ações de cada programa da CPEC;
- “articular projetos e ações com as instituições do Sistema de Defesa Social e do Sistema de Justiça Criminal”;
- “articular com instituições e secretarias que compõem as políticas públicas do município estratégias de encaminhamento, atendimento e inclusão do público atendido por seus programas na rede de proteção social”;
- dentre outras obrigações relacionadas à infraestrutura do CPC e a produção de dados e informações.

Dentre as obrigações do município encontram-se:

- subsidiar o desenvolvimento dos programas de prevenção “instigando o envolvimento de parceiros, em especial, das escolas municipais (...), do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS)”;
- promover o “envolvimento para cooperação entre as políticas municipais de proteção social com os programas de prevenção à criminalidade”; e
- “garantir a participação dos profissionais do CPC nas agendas e espaços intersetoriais”.

---

<sup>5</sup> A CPEC forneceu cópia do Termo de Cooperação Técnica celebrado entre a SEDS e o município no qual se encontra o CPC estudado. O extrato do Termo foi publicado no Jornal Minas Gerais, porém não será utilizada a referência completa nesta dissertação para preservar a identidade do CPC pesquisado.

Compete também ao município disponibilizar imóvel para implantação do CPC, bem como arcar com manutenções e despesas correntes relacionadas ao equipamento, além de responsabilidades quanto ao compartilhamento de informações afetas à política de prevenção à criminalidade. Entende-se que o TCT coloca a parceria entre o Estado e o município em posição estratégica, sendo acordo firmado entre o Prefeito do município e o Secretário de Estado de Defesa Social. No entanto, seria imprescindível o desdobramento da parceria em interação e coordenação de ações em nível tático e operacional, o que se busca analisar em seguida.

#### **4.2. Quanto à atuação intersetorial**

Ao analisar a legislação e o marco lógico dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos, nota-se que eles pressupõem atuação em parceria com múltiplos atores, o que fomentaria a superação da atuação setorial e fragmentada do Estado, além de valorizar a participação da esfera municipal enquanto ator relevante para o alcance de resultados em nível local.

Inicialmente, era previsto no Programa Fica Vivo! um eixo de atuação denominado "gestão coordenada" para discussão de temas e interlocução de atores envolvidos nos níveis local, regional e central (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2003). Assim, o marco legal do Programa Fica Vivo!, Decreto nº 43.334/2003, por sua vez, estabelece mecanismos para reunião de atores para discussão e deliberação quanto ao programa em nível central e municipal por meio da Coordenação Geral e das Coordenações Municipais do Programa. Este aspecto não aparece em seguida como um eixo de atuação, uma vez que a documentação posterior trata a existência somente dos eixos de "Proteção Social" e "Intervenção Estratégica" (CPEC, 2014). Tais coordenações preveem participação em nível estadual do TJ, ALMG, MP, PMMG, PCMG, da Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes, da Secretaria de Educação, do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais e outros membros convidados. Em nível municipal participariam representantes da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal, do MP, TJ, PMMG, PCMG e um representante da sociedade civil organizada.

Diante disso, entende-se que os programas pressupõem, em nível estadual, a participação de atores que podem contribuir diretamente e indiretamente para o planejamento,

execução e avaliação dos programas, tendo em vista o caráter multicausal da criminalidade e violência. No entanto, o mesmo não se replica na coordenação de nível municipal, que não conta com representantes de diferentes setores de governo, mas apenas de representante da prefeitura e da câmara municipal. Além disso, em nível estadual de coordenação não é prevista a participação da sociedade civil organizada ou membro das comunidades atendidas, sendo que este também não consta como participante na coordenação municipal. A presença destes participantes poderia contribuir com informações relevantes para o planejamento e desenvolvimento da política, bem como favoreceriam o controle das ações do Estado.

No entanto, segundo pesquisa realizada por Ribeiro (2012), a maior parte dos entrevistados pela autora desconhecem a atuação por meio da Coordenação Geral e a Coordenação Municipal. Aqueles que tem conhecimento das Coordenações as consideram como mecanismos de integração de instituições, uma vez que prevaleceria o entendimento de que o alcance da segurança seria possível com atuação conjunta das áreas de educação, assistência, MP, judiciário. Assim, por meio das Coordenações seria possível planejar ações conjuntas com recursos compartilhados, estabelecendo divisão de trabalho (RIBEIRO, 2012, p. 76). No entanto, o funcionamento destas Coordenações não ocorreu da maneira esperada.

Segundo Ribeiro (2012, p. 76-77), a Coordenação Geral teria vivenciado um primeiro momento contando com a participação do primeiro escalão das secretarias e demais instituições envolvidas, o que gerava certa dificuldade, uma vez que estes atores não tinham conhecimento da implementação dos Programas. Teria havido um segundo momento, após 2005, no qual técnicos participavam da Coordenação Geral, no entanto, eles não possuíam poder decisório. Diante disso, teria havido o enfraquecimento, seguido da extinção da Coordenação Geral por volta do ano de 2007. Ademais, a Coordenação Municipal não teria sido efetivada.

Ao questionar a gestora do CPC pesquisado no âmbito desta dissertação quanto à existência da Coordenação Municipal, ela trata da existência de um grupo de “gestores locais” que no início do Fica Vivo! tinha por finalidade discutir as necessidades da região de atuação do CPC, fomentando pautas sobre segurança pública, dentre outras coisas, e afirma “acredito que você esteja falando disso”. A gestora afirma que o grupo de “gestores locais” era composto pela “gestão [do CPC], representantes da sociedade civil, CONSEP, dentre outros. Em todos os CPCs esse grupo existiu. Na maioria dos lugares, não permaneceu”. Assim, observa-se certa confusão sobre o que seria a Coordenação Municipal e se tem

indícios de que esta instância não teria sido efetivada no município, ou pelo menos, não existe atualmente.

Segundo supervisor metodológico do Programa Fica Vivo! entrevistado por Ribeiro (2012, p. 77), “a coordenação municipal era para facilitar a parceria com os municípios. Se o programa tivesse em cada município uma coordenação municipal algumas ações seriam agilizadas. Poderia ir para essa coordenação discutir os problemas e ali dar uma vazão”.

A ausência da Coordenação Municipal seria amenizada com a figura do gestor social do CPC, cuja competência seria promover a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade na área de abrangência do CPC sob sua responsabilidade, a partir da análise da dinâmica social das violências e da criminalidade, articulação intersetorial e fomento à participação social. Ademais, o gestor social deveria coordenar os programas e projetos da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade desenvolvidos no CPC (INSTITUTO ELO, 2014). Assim, ele seria responsável por estabelecer elo entre Estado e Município com vistas a fomentar parcerias e o desenvolvimento das ações locais.

Ademais, o eixo de intervenção estratégica do Programa Fica Vivo! pressupõe articulação dos órgãos pertencentes ao Sistema de Defesa Social e Sistema de Justiça, ou seja, SEDS, a PMMG, a PCMG, o Ministério Público e o Poder Judiciário, por meio das reuniões do Grupos de Intervenção Estratégica e da atuação em parceria com o GEPAR.

A atuação conjunta dos atores envolvidos no processo penal tenderia a ser complexa, uma vez que “são membros de organizações distintas, com tarefas específicas a serem desempenhadas no curso do processo penal” (SAPORI, 1995, p. 3). Os interesses do promotor, do juiz e do defensor público seriam diversos, uma vez que o primeiro é o representante da sociedade, cabendo a ele acusar em nome da justiça pública; o segundo deve decidir de maneira imparcial, enquanto terceiro é um representante do réu e deve buscar assegurar sua ampla defesa. Ademais, há a necessidade de eficiência do sistema, o que teria se tornado um compromisso coletivo em detrimento do respeito ao processo penal (SAPORI, 1995).

A Resolução do PGJ nº 44/2007, do Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, dispõe sobre a participação do Ministério Público no Programa Fica Vivo! estabelecendo a integração da instituição ao Programa no âmbito de atuação dos GIE e das Coordenações Municipais. No entanto, ao realizar pesquisa de campo no CPC da região

metropolitana de Belo Horizonte, constatou-se a não realização de reuniões de GIE relacionadas ao município há quase um ano por falta de profissional do MP que o integre, conforme relato da gestora do CPC. Durante a pesquisa, observou-se conversa entre a gestora do CPC e as técnicas do programa Fica Vivo! sobre reunião que teria ocorrido entre ela e gestores de CPCs de municípios vizinhos. Elas tratam da dinâmica criminal na região e, ao buscarem com dificuldade a relação entre casos, a gestora comenta como “falta um grupo de intervenção estratégica”. Tal percepção vai ao encontro do seguinte trecho registrado pela equipe em Relatório de Dinâmica Criminal referente aos meses de fevereiro e março de 2014:

Algo que poderia facilitar no acompanhamento e intervenção de casos (...) é o retorno do Grupo de Intervenções Estratégicas – GIE (...). A discussão qualificada sobre alvos poderia gerar uma visão ampliada da situação, favorecendo a construção de ações pontuais e outras a longo prazo. Tal como aconteceu com “Fulano”, seu amigo pode ainda ser um alvo fácil dentro do território, fato que precisaria ser debatido com a rede de serviços especializada se existisse um real momento de troca e confiança nas reuniões.

No âmbito do eixo de intervenção estratégica há ainda a Resolução Conjunta nº 160/2013 que estabelece diretrizes de atuação conjunta do GEPAR e os CPCs, ao considerar a

necessidade de aprimorar a atuação conjunta, a convivência e a articulação entre policiais integrantes do GEPAR e os CPCs, visando maior eficácia das ações desenvolvidas, com melhor qualidade de vida e segurança dos cidadãos nas áreas atendidas.

Dentre as diretrizes firmadas encontra-se a realização de reuniões ordinárias mensais e quadrimestrais entre o Grupamento e as equipes dos programas. Da reunião mensal participariam o gestor social, as equipes técnicas do CPC e o comandante do GEPAR. Nas reuniões quadrimestrais, além daqueles participantes, devem estar presentes os oficineiros do Programa Fica Vivo! e os policiais integrantes do GEPAR (MINAS GERAIS, 2013).

Foi constatado durante pesquisa de campo que, no caso observado, não havia reunião com a presença de todos os oficineiros e todo o grupamento do GEPAR há algum tempo. Ademais, ao analisar os Relatórios mensais de Dinâmica Criminal de maio de 2013 até abril de 2014, percebeu-se a realização de contatos frequentes entre as equipes do CPC e do GEPAR, apesar de terem sido registradas 6 (seis) reuniões entre as equipes do CPC e o Comando do Grupamento ao longo dos 12 (doze) meses e haver o registro de somente 1 (uma) reunião que contou com a participação dos oficineiros. Sendo assim, as diretrizes estabelecidas em Resolução Conjunta não estariam sendo seguidas no município.

Durante a pesquisa de campo, havia uma reunião agendada entre as equipes do CPC, o grupamento do GEPAR e os oficinairos, no entanto, a reunião foi desmarcada no final do dia anterior a pedido dos policiais militares, uma vez que eles estariam em treinamento para o período eleitoral e não poderiam comparecer. No dia seguinte, oficinairo comenta com técnica do programa Fica Vivo! sobre o cancelamento da reunião com o GEPAR dizendo: “pelo menos não foi como da última vez, em que chegaram todos lá (no local da reunião) e acabamos fazendo a nossa reunião”, pois o Grupamento não teria comparecido.

Segundo uma das técnicas do PMC, as reuniões com o GEPAR tenderiam a girar em torno da discussão sobre casos de homicídios e alvos. Além disso, “o GEPAR costuma trazer que falta recurso, falta estrutura”. No entanto, as equipes do CPC estariam organizando a próxima reunião com o GEPAR e oficinairos, na qual gostariam de pautar “outras questões, que tratem da dinâmica do território, não só dos crimes violentos. Questões de outras violências, questões de problemas na saúde, por exemplo, para não ficar só na questão dos homicídios”. A técnica do PMC diz que esta é uma reunião complicada, pois “o GEPAR fica querendo saber quem é envolvido com a criminalidade”.

Pesquisa de Ribeiro (2012, p. 84) revela que, no Morro das Pedras, as reuniões do GEPAR com a equipe não aconteciam inicialmente. A autora ressalta a existência de “conflitos na concepção de cada ator do que seja o programa e da sua forma de atuação, principalmente em relação à proteção social e à intervenção estratégica”. Naquele local, a relação entre GEPAR e CPC teria se fortalecido com a chegada do gestor social nos territórios em 2006. No Cabana do Pai Tomás, articulações entre GEPAR e CPC ocorriam somente em momentos considerados de “crise ou muito tensos” (RIBEIRO, 2012, p. 98). Além disso, a autora constatou o receio da comunidade de ser vista em reuniões junto com membros das polícias (RIBEIRO, 2012, p. 86).

Durante pesquisa de campo, pode-se perceber a resistência das equipes do CPC e a existência de visão negativa em relação aos policiais militares, o que estaria sendo superado com a realização de encontros em formatos diferentes do comum, conforme tratado anteriormente. De acordo com registro realizado no Relatório de Dinâmica Criminal dos meses de Fevereiro e Março de 2014 elaborado pelas equipes do CPC, “a relação com o GEPAR, apesar de boa, ainda precisa ser aprimorada considerando que o grupamento demonstra pouco conhecimento da dinâmica nos espaços de troca”. Nesse mesmo sentido, consta no Relatório Analítico do CPC referente ao mês de janeiro de 2014:

As equipes desconhecem informações sobre tentativa de homicídios no mês em análise. Pontuamos que a relação pouco qualificada com o GEPAR, em especial frente a dificuldade do Tenente em se apropriar da dinâmica criminal, auxilia nesse contexto, pois, não conseguimos ter uma visão sistêmica dos fatos e as discussões nos espaços mensais de reunião são aquém do esperado.

Um fator prejudicial à detenção do conhecimento das equipes seria a rotatividade de pessoal do GEPAR e do CPC, também percebidas como fator negativo da articulação entre elas, pois a cada troca seria necessário recomençar o trabalho de construção de valores comuns e estratégias de intervenção conjunta. Ademais, o contexto de violência e o perfil do comando do GEPAR afetariam a resistência da comunidade em relação ao grupamento, o que contribuiria para a aproximação ou afastamento das equipes do CPC em busca de alcançar a confiança da comunidade (RIBEIRO, 2012).

Dessa maneira, percebe-se que o desenvolvimento do eixo de intervenção estratégica é prejudicado no município pesquisado, uma vez que o GIE não funciona e a relação com o GEPAR apresenta dificuldades.

Em seguida, busca-se analisar o desenvolvimento do eixo de proteção social do Fico Vivo!, bem como a articulação dos técnicos do Programa Mediação de Conflitos para adequada orientação individual e coletiva dos atendidos, para realização de encaminhamentos com vistas à ampliação da rede de proteção social, além da busca por informações sobre o andamento de casos, aspectos dos programas já explicitados anteriormente.

Ao analisar os Relatórios de Dinâmica Criminal de maio de 2013 até abril de 2014 cedidos pelo CPEC, observou-se que as equipes realizam contatos frequentes e, por vezes, reuniões para discussão de casos com as escolas da região, o CRAS, o CREAS, o Conselho Tutelar e o CAPS AD.

Durante a realização da pesquisa de campo, os principais atores e instituições locais e municipais com quem a equipe do Programa Fica Vivo! se relacionou ou citou se relacionar são as escolas localizadas na área de abrangência do Programa, a Secretaria Municipal de Turismo e o Conselho Tutelar. Os oficinheiros também apoiariam na obtenção de informações sobre serviços disponíveis à comunidade.

No caso pesquisado, existem áreas de abrangência do CPC afastadas da sede dos programas que enfrentam escassez de equipamentos ou espaços públicos disponíveis para realização de oficinas, sendo a escola municipal o único local possível. Nela são realizadas oficinas do Fica Vivo!, além de atendimentos do Programa de Mediação de Conflitos, em

projeto denominado Mediação Itinerante. Em reunião com a supervisão do Programa, uma das técnicas do Mediação de Conflitos afirma ter pensado em marcar reunião com a diretora da escola para fortalecer a parceria, inclusive para explicar que ela pode encaminhar casos para o Programa.

Segundo relatos de uma das técnicas do Fica Vivo!, a troca do oficinairo responsável pela oficina realizada na escola municipal teria favorecido a aproximação e a receptividade da diretora de escola em relação à cessão do espaço para o programa. Escolas municipais e estaduais seriam parceiros recorrentes do Fica Vivo! na região para realização de oficinas. Contato da equipe do Fica Vivo! com escola local também foi observado quando se fez necessário obter mais informações de adolescente atendido pelo Programa.

São observados também comentários sobre realização de contatos com a Prefeitura Municipal em busca de parceria para disponibilização de transporte para adolescentes e jovens participarem de outros projetos. Segundo uma das técnicas do Fica Vivo!, algumas secretarias municipais teriam melhor receptividade para as demandas do programa do que outras.

Observou-se que os contatos em busca de apoio de algumas instituições são marcados pelo caráter pessoal dos atores. Por exemplo, um oficinairo conseguiu a disponibilização de quadra de futsal fora da área de abrangência do CPC para realização de amistoso entre times de diferentes oficinas por meio de contato pessoal.

No que tange o Programa Mediação de Conflitos, durante a pesquisa de campo pode-se observar que os principais atores com quem as técnicas do Programa interagem ou para os quais realizam encaminhamento de atendidos são: escolas, CREAS, CRAS, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) Álcool e Drogas e Infantil, Conselho Tutelar e o Centro de Defesa da Cidadania (CDC). Ao analisar os Relatórios de Dinâmica Criminal dos meses de maio de 2013 até abril de 2014, acrescenta-se na listagem de atores envolvidos, embora surjam em menor frequência, o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PRESP), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETP), Unidade de Pronto Atendimento do Município (UPA) e o Ministério Público.

O CREAS é uma “unidade pública estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual etc.)” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015b). O CRAS, por sua vez, é “uma unidade pública estatal

descentralizada da política de assistência social responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015a). Já o CAPS é uma “instituição destinada a acolher os pacientes com transtornos mentais, estimular sua integração social e familiar, apoiá-los em suas iniciativas de busca da autonomia, oferecer-lhes atendimento médico e psicológico”. Nesse sentido, o CAPS Álcool e Drogas, também conhecido como CAPS AD, oferece serviço especializado para usuários de álcool e drogas, enquanto o CAPS infantil, ou CAPS i, oferece serviço especializado para crianças adolescentes e jovens até 25 anos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Ademais, de acordo com a Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990, art. 131, o “Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”. É necessário, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar em cada município como “órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos” (Lei nº 8.069,1990, art. 132). O Centro de Defesa da Cidadania, por sua vez, é um espaço não governamental criado por um grupo de jovens advogados para prestar aconselhamento jurídico aos que não têm condições de pagar pelo serviço (CENTRO DE DEFESA DA CIDADANIA, 2015).

Durante a pesquisa de campo, as equipes participaram de “reunião de estudo de casos”, denominação utilizada para se referir à reunião mensal na qual são discutidos casos com “a rede parceira”, dentre eles o CRAS, CREAS, CAPS infantil, CAPS AD, Conselho Tutelar. De acordo com o observado, no início da reunião, todos se apresentam<sup>6</sup>. Participam da reunião observada representantes do CREAS, CAPS, CAPS AD, Fica Vivo! e Mediação de Conflitos. Segundo os participantes, faltaram à reunião representantes do CRAS, CAPS infantil e Conselho Tutelar. Esta reunião teria sido, segundo a gestora do CPC, elogiada por diversos representantes de instituições locais como um dos poucos espaços de “rede” que funciona no município.

Durante a reunião são discutidos diferentes casos. Os representantes de cada instituição compartilham opiniões sobre as ações a serem tomadas, inclusive definindo qual

---

<sup>6</sup> Na ocasião, me apresento como pesquisadora, explico que estou acompanhando as atividades das equipes do CPC para elaboração de dissertação de mestrado e solicito autorização para observar a reunião. Todos autorizam desde que eu não anote ou publique informações sobre os casos discutidos.

delas poderia atuar para ajudar a solucionar cada questão. Ao tratar de um dos casos, representante do CAPS comenta que tem muita dificuldade em encaminhar casos para a Unidade de Pronto Atendimento (UPA) do município e afirma a Unidade não atenderia as demandas. A técnica do Mediação de Conflitos comenta que é importante todos sugerirem convidados para a reunião de acordo com os seus casos, por exemplo, os representantes do CAPS poderiam sugerir a participação de representantes da UPA na próxima reunião. As técnicas do CAPS se interessam pela proposta e afirmam que essa participação seria importante para se informarem de quais casos podem ser encaminhados.

Durante reunião realizada com a equipe do CPC, a gestora comenta com as técnicas dos programas sobre reunião realizada pela Prefeitura Municipal para discutir o Plano de Prevenção e Medidas Socioeducativas do município. De acordo a gestora do CPC, nesta reunião, todos teriam dito que “não há articulação em rede” no município. Haveria “somente o espaço para ‘discussão de casos’ fomentado pelo CPC”, segundo a gestora do CREAS. Outro participante da reunião teria reclamado da atuação dos CREAS, ao afirmar que o Centro “foge de tudo” e que “o serviço não tem vazão”. Outros participantes também teriam comentado sobre a dificuldade de atendimento de demandas pelas escolas, que sempre afirmariam não possuir vaga. Segundo a gestora do CPC, “todos estão no limite”. Nesta reunião, participantes teriam comentado da necessidade de “espaço onde as pessoas possam dizer seus problemas”, sendo que todos “precisam conversar e acabar com as vaidades”, conforme relatou a gestora do CPC.

Nesse sentido, observa-se a importância do compartilhamento de informações, da definição de responsabilidades e do trabalho coordenado entre os atores envolvidos. Assim, deve haver esclarecimento para todos os membros da rede do papel exercido por cada um. No rol desta mesma questão, foi acompanhada, durante a pesquisa de campo, reunião realizada entre técnicas do Programa Fica Vivo! e do Mediação de Conflitos com representante do CAPS infantil do município.

Ao iniciar a reunião, as técnicas dos Programas comentam com a representante do CAPS infantil que pretendem compartilhar um caso para construírem o melhor encaminhamento do atendido juntas. No decorrer da reunião, a técnica do Fica Vivo! comenta que as equipes precisam saber como encaminhar os seus atendidos para aquele CAPS. No mesmo sentido, uma das psicólogas da unidade pergunta quando podem encaminhar pacientes para o Fica Vivo! e solicita informações sobre as oficinas. A técnica do Programa a entrega

panfleto sobre as oficinas e explica quais bairros e faixas etárias são atendidos pelo Fica Vivo!.

Em outro momento observado durante a pesquisa, qual seja a reunião de supervisão da equipe do Programa Mediação de Conflitos, é discutido caso em que a técnica do Programa afirma que o Ministério Público, que acolhe o atendido, não conhece o Programa de Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Funcionária do MP teria dito que não sabe como o PPCAAM funciona. Durante a discussão, ao tratarem da dificuldade de articulação com o MP e o Conselho Tutelar, a supervisora da equipe afirma que os técnicos já fizeram tudo que foi possível e que seria melhor levar o caso para a direção do Programa com o intuito de não desgastar os técnicos diante dos parceiros. “O Mediação de Conflitos não pode assumir a deficiência da Promotoria. O Mediação não é porta de entrada para o PPCAAM. O fluxo não está funcionando”, afirma a supervisora.

Assim, foi observado durante reuniões, contatos e falas dos técnicos, que os papéis dos atores da rede de proteção social não são claros, além de terem sido verificadas diferentes percepções quanto ao que seria o adequado encaminhamento de casos. Também foram identificadas tentativas dos técnicos dos programas em esclarecer papéis, responsabilidades e estabelecer conjuntamente fluxos de encaminhamento, buscando atenuar aquelas dificuldades. Quando os técnicos não obtêm sucesso, o caso pode ser direcionado para a gestão do CPC e para a direção do Programa, conforme visto no caso acima. Ademais, ao compartilharem informações sobre os objetivos, o papel e a abrangência de cada programa e instituição, entende-se que a equipe contribui para a divulgação e o alcance dos programas na sua área de abrangência. Dessa maneira, observa-se a busca em deixar os papéis e responsabilidades claros, de maneira a atenuar possíveis conflitos e propiciar o melhor desempenho dos programas, o que vai ao encontro das ideias de Crawford (1998) tratadas anteriormente.

Ademais, as equipes não conseguem garantir a prestação dos serviços para os quais os atendidos foram encaminhados. O contato e o retorno com algumas instituições se mostrou difícil durante o período de trabalho de campo. Foram registradas dificuldades inclusive dos atendidos acessarem serviços prestados por instituições de proteção social do município, conforme trecho abaixo extraído do Relatório de Dinâmica Criminal referente ao mês de maio de 2014.

Neste mês de maio a equipe do PMC identificou que três dos seus atendidos demonstraram dificuldades de acessar a rede de serviços (...) [no município] e Belo Horizonte. Um relativo às dificuldades de obter informações acerca de seu filho que

está preso e de ser atendida pela Defensoria Pública de Belo Horizonte. Em situação similar, uma das atendidas pontua sua peregrinação por diversas instituições não recebendo acolhida em nenhuma delas, tampouco sendo ouvida pelos mesmos (tais como CRAS, Centro de Apoio à mulher, Delegacia da Infância e Juventude, Poder Judiciário, CAPS, IML).

Em certos momentos, também foi observada reclamação dos técnicos do Mediação de Conflitos de que o CRAS não teria visitado atendido encaminhado, funcionários do MP não estariam realizando encaminhamentos adequadamente, dentre outras situações. Isso demonstra o quão imprescindível é o trabalho cooperativo, colaborativo e coordenado entre as instituições que compõem a rede de proteção social do município.

Também foi possível observar a articulação e o trabalho conjunto das equipes dos Programas Fica Vivo! e do Mediação de Conflitos, apesar da incompatibilidade de agendas dificultarem, por vezes, a participação em certas atividades uns dos outros. As equipes compartilham e discutem casos em conjunto e decidem pelo que seria o melhor encaminhamento. Além disso, observou-se articulação entre CPCs no tratamento de casos com atores em comum ou quando um atendido se muda para outro local em que também há CPC. Foi constatada realização de reunião de gestores de CPCs de municípios vizinhos para discutir a dinâmica criminal das regiões, buscando relação entre elas, apesar desta se tratar de iniciativa inovadora, segundo a gestora do CPC.

Projetos Temáticos desenvolvidos pela equipe do Programa Mediação de Conflitos contribuem para a articulação e cooperação dos atores afetos a rede de proteção social do município, bem como instituições do Sistema de Defesa Social. No ano de 2014, ao perceberem a recorrência de casos envolvendo violência contra a mulher, a equipe desenvolveu Projeto Temático com vistas a “refletir, problematizar e traçar caminhos mais eficazes para as ações” voltadas à questão. Para realização do Projeto, “a rede local” teria sido mobilizada e sensibilizada (Relatório de Dinâmica Criminal – Fevereiro e Março de 2014).

Ribeiro (2012, p. 89), ao realizar estudo da implementação do Fica Vivo! no Morro das Pedras, considera que o perfil dos técnicos do programa e das demais políticas públicas influenciou a aproximação dos programas estaduais e municipais apesar da ausência de parceria institucionalizada na época. Isso indica que o perfil dos técnicos tende a influenciar a execução dos programas em nível local, inclusive no que tange a relação deles com as demais instituições locais. Dessa maneira, percebe-se como a autonomia e a discricionariedade dos trabalhadores de “linha” em relação às autoridades da organização afetam a implementação e podem afetar os resultados das políticas públicas. Apesar de

algumas políticas deixarem pouco espaço para a discricionariedade, seria impossível prever todas as situações encontradas durante o desenvolvimento da política pública. Ademais, seria necessário ajustar expectativas e interesses para que as políticas sejam cumpridas em conformidade as perspectivas das autoridades superiores (LIPSKY, 1996).

#### 4.3. Quanto à participação comunitária

No ano de 2012, o Programa Mediação de Conflitos buscou constituir também a partir de Projeto Temático, um grupo que contava com a presença de diversos setores governamentais, dentre eles, PMMG, PCMG, Conselho Tutelar, CREAS, CRAS e escolas, além de representantes de associações locais. O Projeto será aqui denominado “município em Rede”<sup>7</sup>. O Projeto teria sido desenvolvido após a equipe perceber “uma baixa articulação entre os serviços que atuam no município, identificar que os serviços não garantiam acesso aos direitos sociais à população, bem como a ausência de espaços de formação e capacitação teórica nos serviços públicos” (JUNIOR *et al*, 2012, p. 2 *apud* LOPES, 2013). Nesse sentido, o Projeto buscava capacitar profissionais da área de assistência social, educação, saúde e segurança pública que atuam no município em temas afetos a promoção da cidadania, com vistas a qualificar o atendimento à população e fomentar o estabelecimento de fluxos e encaminhamentos. Apesar falta de verba para continuidade dos encontros periódicos do grupo, houve novas reuniões no início de 2013. No entanto, o grupo não estaria se reunindo há algum tempo devido à baixa adesão dos atores convidados.

Durante o ano de 2013 teria havido tentativa de reativar o grupo. Assim,

considerou-se importante avaliar o espaço e repensar estratégias para que o mesmo voltasse a se destacar na agenda dos atores convidados. Esse movimento intensificou a discussão sobre a coleta seletiva de lixo no território e fomentou o desenvolvimento de uma ação concreta para a instalação de *bags* em alguns pontos (...). Essa situação merece destaque, pois poucos são os momentos em que os diversos órgãos que compõem a política de prevenção no território conseguem sentar e conversar (Relatório de Dinâmica Criminal – Agosto de 2013).

No que tange a busca pela articulação intersetorial e a participação comunitária na Política de Prevenção à Criminalidade, o grupo se tratou de uma iniciativa importante na região. Porém, a baixa adesão dos atores inviabilizou a sua continuidade.

---

<sup>7</sup> A denominação real do grupo não será utilizada para preservar a identidade do CPC pesquisado.

Para realização desta dissertação, foi disponibilizado pela CPEC um Catálogo de Informações de Entidades Parceiras do município estudado. Datado do ano de 2009, o catálogo lista as associações e projetos comunitários, as escolas da região atendida e as instituições de base municipal. No entanto, observa-se que o documento encontra-se desatualizado, apresentando, por exemplo, endereço antigo do CPC. A sistematização de dados e informações sobre as associações, escolas e instituições locais e municipais é considerada positiva para promoção da gestão da rede de envolta a Política de Prevenção à Criminalidade, porém a atualização periódica das informações é considerada imprescindível. Ademais, o catálogo cita o “Grupo de Gestores Locais” existente no município a partir do ano de 2005. Este seria

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 públicas 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).

De acordo com informações da equipe, o Grupo teria se esvaziado com o tempo. No ano de 2013 teria havido tentativa de retomar as reuniões, mas nenhum convidado teria comparecido no encontro agendado.

Durante a realização da pesquisa de campo, uma das técnicas do CPC comenta que as equipes estariam “retomando o Gestores Locais”. Teria sido agendada reunião com associações e lideranças comunitárias com o intuito de discutir a possibilidade de reativar o Grupo. Em momento observado, uma das técnicas do CPC pergunta à gestora sobre qual o formato teria sido pensado para a reunião. Ela afirma que a reunião de “gestores locais” anteriormente era destinada a discussões sobre segurança pública, mas a pretensão seria retomá-lo em outro formato, “pensando no que é o grupo, quem pode ser membro”. Esse “não seria espaço para a rede, mas para a comunidade”, afirma a gestora. A proposta, de acordo com uma das técnicas, seria se reunir somente com a comunidade e deixá-los livres para discutir e trazer suas demandas.

A reunião ocorreu no início da noite de uma sexta-feira, horário marcado com o intuito de facilitar o comparecimento dos convidados. De acordo com o observado, foram convidados representantes de 16 (dezesseis) instituições, dentre associações, organizações não-governamentais, conselhos comunitários de segurança pública (CONSEP), grupos

religiosos e lideranças comunitárias. Estiveram presentes representantes de 8 (oito) instituições convidadas<sup>8</sup>.

No início da reunião, cada participante se apresentou. Segundo um deles, o representante de um dos CONSEPs do município não teria comparecido por estar ocupado em campanha política para candidata nas eleições. A gestora do CPC abre a reunião tratando do grupo “município em Rede” e afirma que esta teria sido uma proposta “que não vingou”. A gestora do CPC trata também do “Grupo de Gestores Locais” e conta que o grupo convidava as instituições para participarem dos encontros de acordo com a pauta da reunião.

Um dos convidados afirma ter participado do “Grupo de Gestores Locais”. Segundo ele, eram discutidas as demandas e necessidades da população, mas “o que depende do poder público é barrado”. Ele reforça que se refere ao poder público municipal, porque “o estadual não estaria nem ao alcance do grupo”. O convidado ressalta que, “quando dependia só de nós, caminhávamos, mas quando precisa do poder público, barra”. Outros participantes concordam e reiteram que: “tanto no ‘Grupo de Gestores Locais’, quanto no ‘município em Rede’, quando precisa do poder público, barra”. Estes grupos teriam sido esvaziados porque “nada é resolvido”, segundo participantes da reunião que ainda afirmam, “havia reuniões para marcar outras reuniões, sem soluções efetivas”.

Ao serem questionados sobre qual poderia ser o papel do “Grupo de Gestores Locais”, afirmam que querem que as demandas apresentadas sejam encaminhadas para os órgãos competentes. Representante de um dos CONSEPs (1) do município afirma que “se sente derrotado no CONSEP”, porque o Conselho estaria “estagnado”. Assim, afirma que o “‘Grupo de Gestores Locais’ poderia ajudar a reerguer o CONSEP (1)”.

Ao tratarem do CONSEP, os participantes apresentam dúvidas quanto à necessidade de existência de vários destes Conselhos no município e de qual seria a função deles. Nesse sentido, um dos representantes de outro CONSEP (2) afirma que o Conselho “não deveria servir para delatar. Neste caso deve orientar a procurar o 181”. “O CONSEP [do qual participo] é atuante e desenvolve projetos como a Rede de Comerciantes Protegidos e a Rede de Vizinhos Protegidos. O Conselho deve atuar para mobilização”, afirma o convidado. Ele comenta ainda que o CONSEP (1) pode ter se esvaziado porque “as pessoas ficaram com medo e receio” de participar. Ele destaca que em município vizinho o Presidente do CONSEP

---

<sup>8</sup> Ao iniciar a reunião, a gestora do CPC me apresenta aos convidados que autorizam a observação da reunião.

foi assassinado, porque teria agido “como polícia” e ainda sugere ao representante do CONSEP (1) que procure participantes “com outra mentalidade” para “quem sabe depois, até mesmo, integrar os três conselhos, chamar escolas, ONGs”, dentre outras. No futuro poderiam inclusive levar demandas para o Conselho Municipal de Segurança Pública, que não teria funcionado desde que foi criado, afirma o convidado.

A gestora pergunta aos participantes da reunião se eles acreditam que o “Grupo de Gestores Locais” poderia ser um espaço de discussão das questões afetas à comunidade, um espaço que tenha “adesão” dos convidados. No entanto, o grupo se mostra desapontado com os espaços de participação. Comentam que as “demandas serão praticamente as mesmas”. Eles “poderiam provocar os demais conselhos”, por exemplo. Um dos participantes afirma que a adesão da comunidade dependeria dos próprios moradores, do nível de conhecimento deles sobre a situação da comunidade e da “visão” que eles têm.

Outro convidado comenta que participou de reunião realizada pela prefeitura no ano de 2013, mas sentiu que “não aconteceu nada” e não voltou. Ele teria chamado representantes de outras entidades para participar da reunião, mas ninguém compareceu. Eles teriam afirmado que “com essa administração [municipal] não resolve”. “E eles estavam certos”, a administração do município “é uma ditadura”, afirma. Ele ainda ressalta que “enquanto não sanar algumas coisas na prefeitura (...) [a região] não vai ter vez”. “As associações não tem palavra”, a “vantagem é porque o CPC está aqui”, destaca o convidado. A percepção positiva quanto à presença do CPC na comunidade vai ao encontro do que Silveira (2007) verificou no Aglomerado do Morro das Pedras em Belo Horizonte. Segundo a autora,

O programa [Fica Vivo!] parece ainda ter contribuído para a percepção da comunidade de melhoria da qualidade de vida local, redução dos tiroteios, assaltos/roubos a coletivos, redução da violência nas escolas e das restrições ao livre trânsito pela comunidade, redução de eventos violentos, assim como melhoria da imagem da comunidade e aumento de eventos recreativos e festivos organizados pela mesma (SILVEIRA, 2007, p. 4).

Ao concordar com as afirmações anteriores, representante de grupo religioso com atuação local, ressalta que

se (...) [a região] é o que é hoje, é por força da comunidade e não do poder público. É o mesmo poder público que está aí até hoje desde 20 anos atrás. Se quiser fazer alguma coisa, tem que fazer por nós. O poder público só dá perseguição. Nós não saímos daqui 20 anos atrás porque somos cidadãos e moramos onde quisermos. A comunidade precisa se unir.

Outro participante ainda comenta que o diálogo é necessário, mas ele não acreditaria “no sistema que existe”. Dessa maneira, a percepção dos representantes de organizações locais e lideranças comunitárias participantes da reunião vai ao encontro das ideias de Caccia-Bava (2002, p. 78) segundo o qual prevalece nas gestões locais “a cultura política privatista, clientelista, hierárquica e autoritária enraizada em nossa sociedade, especialmente em nossas elites”. A centralidade do poder decisório, a complexidade das leis e normas, a ausência de integração entre políticas setoriais, dentre outras, contribuiriam para essa situação. Alterações só seriam possíveis por meio do trabalho conjunto entre governos e organizações comunitárias, apoiados pela população. Assim,

para radicalizarem sua gestão no sentido democrático, estes governos precisam combinar um comando central efetivo com uma descentralização na implementação das políticas. E abrir espaços para a participação cidadã como condição essencial para interpretar as demandas, aspirações e prioridades das comunidades locais, formular em processos de cogestão políticas específicas, instituir mecanismos de participação para que as comunidades venham a orientar e fiscalizar as ações de governo (CACCIA-BAVA, 2002, p. 89-90).

No âmbito da Política de Prevenção à Criminalidade, a gestora do CPC sugere formas possíveis de atuação do “Grupo de Gestores Locais”, por exemplo, transmitindo informação à comunidade, convidando para ações do CPC, poderiam também “trazer jovens para o envolvimento político para renovação das lideranças”. Ao considerar as ideias de Caccia-Bava (2002, p. 90), entende-se que isso contribuiria para o acesso dos atores aos “recursos políticos e técnicos e do conhecimento mais profundo da máquina administrativa” favorecendo a atuação deles em prol de alterações na forma de governar.

A gestora ressalta ainda que não está propondo uma “reunião que possa mudar o mundo”, mas sim uma atuação “micro”. Em sua fala, ela reforça que a equipe está interessada nas demandas dos gestores locais, enquanto moradores que tem conhecimento da comunidade.

Ao final do encontro, convidados elogiam o fato da equipe do CPC não ter elaborado pauta para a reunião, o que teria sido percebido “como tentativa de humanizar a relação, de ouvir os participantes”.

Nesse sentido, pode-se observar a busca das equipes do CPC por envolver as instituições e lideranças locais no desenvolvimento dos programas da Política de Prevenção à Criminalidade em nível local e no debate acerca da comunidade, valorizando o conhecimento

e as demandas dos atores. Isso seria um dos pilares da prevenção à criminalidade com vistas a alcançar a segurança cidadã.

No entanto, a efetiva participação social no planejamento, na implementação e na avaliação da Política de Prevenção à Criminalidade não pode ser constatado. Observou-se a ausência de previsão legal da participação social nos espaços institucionalizados de discussão da política (Coordenação Geral e Coordenação Municipal) e também a dificuldade em manter um grupo ativo de organizações e lideranças locais principalmente devido à falta de motivação e descrença na atuação do poder público municipal. O observado durante a pesquisa de campo vai ao encontro das ideias de Crawford (1998) ao tratar da dificuldade de manter o interesse e a motivação dos indivíduos em participarem de atividades relacionadas à política de prevenção à criminalidade, conforme visto anteriormente. Nesse sentido,

a transformação cultural necessária a uma nova política de prevenção é que o tema da segurança urbana deixe de ser simplificado sob a forma de demanda por repressão estatal contra indivíduos e seja assumido em sua complexidade causal, como questão política que requer o envolvimento do conjunto das instituições sociais (SOUSA, 2007, p. 7).

#### **4.4. Quanto à atuação em rede dos Programas**

Diante do exposto, percebe-se que a execução dos programas de prevenção à criminalidade por meio de base local, com atuação profissional próxima à comunidade, bem como execução dos programas por meio de Termo de Parceria com OSCIP, permitiriam a flexibilização da política e adequação as necessidades e contextos de cada local de implantação. Nesse sentido, em busca de compreender o contexto de implementação do CPC estudado, foi realizado inclusive “Diagnóstico Qualitativo das Condições Socioeconômicas e Padrões de Criminalidade (...)” da região estudada. Além disso, a equipe elabora mensalmente diagnósticos de dinâmica criminal local no qual constam os casos de homicídio tentado e consumado, atividades de destaque realizadas pelas equipes no mês de referência, encaminhamentos e principais reuniões. No entanto, a compreensão das alterações na dinâmica criminal e social local seria prejudicada pela rotatividade de pessoal das equipes, tanto do CPC quanto do GEPAR, o que também tende a prejudicar o trabalho conjunto entre estas equipes.

Em relação ao trabalho conjunto de atores, há inclusive Termo de Cooperação Técnica celebrado entre a SEDS e os municípios de implementação dos programas de

Prevenção à Criminalidade (exceto Belo Horizonte), em que se define as obrigações das partes. Assim, tem-se a institucionalização da parceria entre as prefeituras municipais e a Secretaria e a definição de que o município deve fomentar a articulação entre suas políticas sociais e os programas desenvolvidos no CPC, além de propiciar a participação das equipes do Centro nos espaços municipais afetos ao tema. No entanto, no cotidiano das equipes foram observadas diversas dificuldades na efetivação dessa articulação, sendo consideradas possíveis causas: o desconhecimento dos papéis e responsabilidades de cada instituição; indefinição de fluxos e procedimento de encaminhamento de casos; ausência de atendimento as demandas; dificuldade para realizar contato e obter retorno quanto a casos encaminhados e, até mesmo, enfrentamento de resistência em relação à realização de ações com os programas, o que é vencido, por vez, por meio de contatos de caráter pessoal.

A despeito das dificuldades, foi observado o esforço das equipes em promover encontros com instituições de proteção social para estabelecimento de fluxos de encaminhamento, na medida em que surgem demandas, e também para discussão de casos específicos, por meio de reuniões periódicas. Apesar da existência de espaços institucionalizados para reunião de atores para discussão, deliberação e acompanhamento dos trabalhos da Política de Prevenção à Criminalidade, estes não funcionam, como ocorre com a Coordenação Geral, a Coordenação Municipal e as reuniões de GIE, no caso observado. Assim, a articulação intersetorial ocorre associada a casos específicos atendidos pelas equipes a despeito de encontros para planejamento, discussão de estratégias de atuação e avaliação de ações para prevenção à criminalidade, apesar de terem sido verificadas tentativas de formação de grupos de representantes de instituições locais que teriam se esvaziado devido à baixa adesão dos convidados.

Ademais, a participação de organizações e lideranças comunitárias em discussões sobre demandas da comunidade e no desenvolvimento de ações do CPC teria existido por algum tempo na comunidade, mas o Grupo formado teria se esvaziado devido à baixa adesão dos atores. De acordo com o observado, apesar da busca por formação desses grupos, prevalece à falta de motivação e o descrédito dos atores em relação ao poder público, principalmente o municipal, o que pode explicar também a baixa adesão e atividade do CONSEP local.

Assim, observou-se que iniciativas de articulação e trabalho cooperativo promovidas pelas equipes do CPC são elogiadas por outras instituições. Ademais, atores locais declaram a importância do CPC para a comunidade.

No eixo de intervenção estratégica, observou-se que, embora exista legislação que institucionaliza a parceria com o GEPAR e com o Ministério Público para a realização de reuniões de trabalho com o CPC e de GIE, respectivamente, as equipes do CPC enfrentam problemas para sua execução no cotidiano. Seja por falta de compromisso dos atores, diferentes valores e visões da política de prevenção, devido a falta de confiança em relação à instituição policial ou por falta de profissionais para participar das reuniões, com seria o caso do GIE.

Além disso, pode-se observar que as equipes dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos buscam compartilhar informações, encaminhar atendidos uns para os outros, proceder à análise conjunta de casos e da dinâmica criminal local, além de realizarem circulação na região divulgando os trabalhos do CPC. No entanto, por vezes, a incompatibilidade de agenda e a quantidade de profissionais em cada equipe pode ter dificultado o trabalho conjunto entre elas.

Pode-se perceber no cotidiano das equipes a importância do compartilhamento de informações, a necessidade de definição de responsabilidades e do trabalho coordenado e cooperativo entre atores. Durante a pesquisa de campo foi observada capacitação dos técnicos do Programa Fica Vivo! dos CPCs de Belo Horizonte e região, na qual foi tratada a dificuldade das equipes lidarem com as “redes”. Segundo informações da técnica do Fica Vivo!, as capacitações promovidas pela direção do Programa costumam ser momentos de compartilhamento de casos comuns, também seriam realizadas trocas de experiências ou trata-se de temas de interesses de todas as equipes, como a questão da juventude, por exemplo.

Durante a capacitação, o palestrante afirma saber das dificuldades enfrentadas pelos técnicos “com a rede parceira”, “mas essa é a rede que temos”, afirma ele. Observou-se uma reflexão quanto à necessidade de “superar a baixa capacidade da rede gerir e mexer com o problema [criminalidade]”, cita-se inclusive a baixa qualificação dos profissionais das instituições. “Se há dificuldade das instituições lidarem com os jovens, precisamos pensar em como instrumentalizar e como fazer eles falarem com o público”, sugere o palestrante.

Afirmou-se ser necessário dialogar com as instituições envolvidas para estabelecer fluxos de encaminhamento, de maneira que não haja “conflitos” e que as equipes do Programa não exerçam atividades fora de seu âmbito de atuação. Assim, o palestrante afirma, “não podemos fazer o papel dos outros programas. Existem problemas que ultrapassam nosso trabalho”. Ele ainda ressalta que “tudo é muito construído na informalidade e na boa vontade”, o que corrobora para as observações traçadas acima em relação ao CPC

pesquisado. O palestrante ainda traz vários questionamentos para que os técnicos reflitam sobre as possíveis respostas das equipes do Programa para estas dificuldades e afirma que “é preciso sensibilizar a rede e convidar para participar das reuniões de rede”. Seria preciso “ser lembrado pela discussão sobre juventude, prevenção e segurança pública”. Observou-se que o gestor buscava motivar os técnicos. Ele ainda disse que “há muito trabalho” e que “precisam continuar” amparados pela metodologia do Programa. Dessa maneira, entende-se que as capacitações são um fator positivo para o aperfeiçoamento da atuação das equipes, uma vez que se tratam de momentos de reflexão sobre o trabalho realizado, busca por boas práticas e transmissão de conhecimento sobre temas afetos a realidade de trabalho das equipes.

Isto posto, entende-se que a CPEC, em nível estadual, e as equipes dos programas e os gestores do CPC, em nível local, tem potencial para fomentar o trabalho em rede dos diferentes setores governamentais, tanto no que tange a legislação vigente quanto diante da observação do cotidiano das equipes. No entanto, são necessárias diretrizes de governo para cada instituição atuar de maneira intersetorial e cooperativa alcançando uma abordagem integral no atendimento aos indivíduos e a comunidade como um todo.

Assim, seria imprescindível o compartilhamento de objetivos, a troca de informações e a existência de confiança entre atores para que a rede da política de prevenção à criminalidade possa existir em âmbito estadual, municipal e local. Também se faz necessário que as instituições atuem de maneira democrática e os programas contem com a participação comunitária para que se tenha conhecimento das demandas e necessidades da comunidade, bem como possam ser construídas conjuntamente alternativas de atuação. Ademais, o acompanhamento e avaliação das ações governamentais são favorecidos, contribuindo para a existência de instituições e formas de convivência democrática. Além disso, entende-se necessário definir conjuntamente quem seria o gestor da rede da política e qual seu papel, o que poderia favorecer a legitimidade para sua atuação, voltando-se para os pontos que podem trazer problemas para eficácia da rede, tais como a lentidão dos processos, as responsabilidades diluídas, a dificuldade para controle e coordenação, conforme destaca Fleury (2005). Caso contrário continuaria havendo uma frágil cooperação entre atores ao invés de uma rede de política pública, na qual cada instituição contribui em seu âmbito de atuação para a garantia da proteção e acesso aos direitos, minimização de fatores de risco, fomento a fatores de proteção, melhoria da qualidade de vida da população, além da manutenção do controle e da ordem, atuando, assim, em prol do alcance da segurança cidadã.

Por fim, cabe destacar que para que a atuação dos Programas de Prevenção à Criminalidade seja efetiva é preciso dotá-los de recursos humanos, logísticos e de

infraestrutura adequada. Durante a pesquisa de campo, foram observadas reclamações quanto ao número insuficiente de técnicos dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos para realização dos trabalhos de maneira a alcançar todo o território de abrangência do CPC. Os técnicos comentam que teriam solicitado mais profissionais para trabalharem no CPC, mas que não teriam sido atendidos. Eles teriam conseguido apenas mais um estagiário. No entanto, durante a última visita realizada ao CPC para realização desta dissertação, ocorrida no final de novembro, observou-se comentários de que os estagiários seriam todos dispensados naquele dia em virtude de restrições orçamentárias enfrentadas pelo Governo de Minas. Além disso, embora o CPC funcione de 8 horas às 17 horas, as técnicas dos programas trabalham a partir das 11 horas. O público dos programas, quando chega ao local, era comumente recebido pelo vigia ou pelo motorista, que lhes prestavam informações.

Ademais, segundo os técnicos, o CPC pesquisado teria mudado de sede há poucos meses. A gestora do CPC comenta que a antiga localização dava mais visibilidade ao Centro por se tratar de rua mais movimentada. Em contrapartida, uma das técnicas do Fica Vivo! considera que a nova sede contribuiu para melhorar o acesso dos moradores ao Centro, uma vez que o novo local estaria situado em território neutro, entre a área de atuação de duas gangues da região. No entanto, ela afirma que o local ainda estaria muito associado à polícia, pois era sede de uma delegacia da Polícia Civil. Isso poderia trazer certa resistência dos jovens e moradores para visitar o local, afirma. Além disso, a observação de campo permite considerar que entrada da sede do CPC dificulta o acesso dos moradores, uma vez que o acesso só é possível por um portão de garagem e é preciso atravessar o estacionamento até visualizar a porta de entrada do Centro. Assim, não se considera a estrutura do CPC atrativa para os moradores. Também não há acessibilidade para portadores de necessidades especiais.

A unidade possui móveis e equipamentos antigos, como mesas e cadeiras, algumas com estofado rasgado ou quebrada. Estagiários e técnicos também usam cadeiras e mesas de plástico, desconfortáveis. Não há telefone fixo nas salas ocupadas pelas equipes dos programas, localizadas no segundo piso do prédio. Os funcionários precisam realizar ligações do aparelho localizado na recepção, no 1º piso, ou por meio de celular compartilhado. Alguns computadores são antigos e a quantidade destes equipamentos de informática é inferior ao número de funcionários dos programas, o que torna necessário revezamento para uso. Por vezes as técnicas interrompem suas atividades para liberar o computador para o colega de trabalho que está com uma tarefa mais importante ou urgente para executar.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de segurança cidadã se relaciona à transição democrática nos países latino-americanos, remetendo a diferença na atuação entre os governos democráticos e os autoritários anteriores. As ideias do PNUD (2013), a OEA (2011), a CIDH (2009) e o BID (2012) sobre o paradigma da segurança cidadã demonstram que sua origem remete a busca pela construção de maiores níveis de cidadania, com foco no indivíduo e a proteção dos direitos das pessoas e dos grupos sociais, por meio de modelos democráticos de prevenção e repressão à criminalidade e violência. Para tanto, são necessárias instituições democráticas voltadas para a redução da criminalidade e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. A segurança cidadã seria alcançada a partir de uma abordagem integral por parte do Estado, ou seja, uma atuação que contemple a repressão, mas também a prevenção de delitos e violência, com intervenção frente os múltiplos fatores socioeconômicos associados à questão. Para promoção da segurança cidadã seria importante à atuação cooperativa e coordenada de múltiplos atores relacionados aos diferentes setores do governo e entes federativos, pertencentes à sociedade civil, as comunidades, dentre outros. A participação dos cidadãos seria imprescindível para conhecer as demandas sociais, para permitir o acompanhamento e controle das ações públicas, bem como para facilitar o acesso aos mecanismos de proteção dos indivíduos. Assim, a partir do paradigma de segurança cidadã, a política de segurança visa, para além da luta contra a criminalidade, a busca por ambiente propício e adequado para a convivência pacífica das pessoas, o que leva ao desenvolvimento de políticas de prevenção e controle de fatores que geram violência e insegurança, e não somente atividades repressivas e reativas (CIDH, 2009, p. 7).

Ao considerar a prevenção à criminalidade e violência característica intrínseca da política de segurança cidadã, buscou-se tratar das definições e tipologias desta concepção, sem o objetivo de esgotar o tema. Assim, pode-se analisar os programas de Prevenção Social à Criminalidade do Governo de Minas Gerais, especificamente aqueles implementados em base local, o Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo! e o Programa Mediação de Conflitos em termos de sua contribuição para a concretização da segurança cidadã nas comunidades em que se instalam, perpassando pela análise de suas características enquanto programas de prevenção à criminalidade.

Antes disso, foi traçado breve histórico da política de segurança no Brasil, a partir do qual foi possível perceber como características clientelistas, coronelistas e patrimonialistas do país contribuíram para a ocorrência intervenções públicas em prol dos

interesses locais e privados, voltadas inclusive para controle político, disciplinamento social e manutenção do *status quo*, como é o caso das intervenções em segurança. No Brasil, até os anos 1970, teria prevalecido a restrição do debate sobre a política de segurança aos campos jurídicos e militares, sendo excluídas as demais instituições de justiça criminal e a organizações sociais. Após o período autoritário, o Estado assumiria progressivamente características democráticas. No entanto, a redemocratização e abertura política não afetou significativamente a política de segurança, principalmente quando se compara os avanços de outras áreas, como das políticas sociais, que tenderam a expansão e transversalidade. Embora a Constituição da República de 1988 amplie o número de atores envolvidos na questão da segurança pública ao considerá-la dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, teria persistido a dificuldade de inserir o tema na agenda política nacional (BRASIL, 1988, art. 144; SAÍN, 2012; SOUZA, L., 2011).

O aumento da criminalidade nos anos 1990 teria levado ao endurecimento das ações das forças estatais contra a população mais pobre, no entanto, as políticas repressivas ineficazes contribuíram para que o tema alcançasse a agenda política e social. Ganha destaque a abordagem democrática da segurança com foco na prevenção à criminalidade. Em resposta a crise, o governo de Fernando Henrique Cardoso lançou o Plano Nacional de Segurança Pública no ano 2000, que apesar das críticas, teria trazido novos elementos à política de segurança, como o papel de financiador do Governo Federal de projetos em níveis estaduais e municipais. No entanto, o Plano fora abandonado.

No primeiro Governo Lula, houve tentativas de reformas estruturais na área de segurança que não foram concretizadas devido a resistências. Neste Governo foi anunciado um Pacto pela Paz, na busca por consolidar um Sistema Único de Segurança Pública, e um novo Plano Nacional de Segurança Pública, que introduziu o conceito de segurança cidadã no Brasil. No período, avanços residuais teriam sido conquistados no que tange a gestão do conhecimento e na articulação entre repressão e prevenção devido à celebração de convênios com municípios, além das parcerias com universidades. Em 2007, o Plano foi reiterado com o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que buscava efetivar as diretrizes do Sistema Nacional de Segurança Pública e promover a articulação das políticas de segurança com as políticas sociais, com destaque para a promoção dos direitos humanos, a partir do conceito de segurança cidadã. Sua execução se daria por meio da articulação entre os entes federativos, além da participação da comunidade e da mobilização social, com vistas à prevenção, controle e repressão da criminalidade. Dentre os

desdobramentos do Plano, houve a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, na qual a perspectiva de segurança cidadã teria se consolidado e novos atores, principalmente a sociedade civil, foram inseridos no debate sobre a questão (SOUZA, R., 2014). No que tange os conselhos de políticas, ainda existiriam poucos conselhos de segurança pública em âmbito municipal e o CONASP, de âmbito federal, possui atuação incipiente.

Assim, avanços teriam ocorrido na agenda de segurança pública no Brasil, no entanto, faz-se necessária a continuidade das políticas públicas, com garantia de recursos para que resultados de médio e longo prazo sejam alcançados.

No que tange os Programas de Prevenção à Criminalidade do Governo de Minas Gerais executados em base local, para além das críticas realizadas quanto à classificação dos programas em analogia a política de saúde realizada pela SEDS, pretendeu-se analisar as características dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos em relação ao marco teórico da política de prevenção à criminalidade e a adequação dos programas, conceitual e em termos de sua implementação, em relação ao paradigma de segurança cidadã, tendo em vista seu caráter essencialmente preventivo. Na análise foram utilizadas informações disponíveis na legislação, documentação e estudos sobre os programas, além de informações coletadas durante a pesquisa de campo, na qual se realizou observação direta não participante em CPC da região metropolitana de Belo Horizonte.

Os Programas Fica Vivo! e o Mediação de Conflitos são executados em unidades públicas de abrangência territorial, localizadas nos territórios com maior concentração de homicídios. Ao serem implementados por meio de base local, os programas revelam a importância dada pela Política à perspectiva territorial e ao contexto relacionado à criminalidade e violência. Busca-se assim conhecer cada realidade e desenvolver os programas a partir das características locais. No Plano Estadual de Defesa Social 2014-2015 publicado pela SEDS há, inclusive, ação prevista no âmbito da CPEC para qual a atuação local é essencial, qual seja a contribuição para a “compreensão, o registro, análise e intervenções nos fatores sociais relacionados a crimes e violências incidentes sobre determinados territórios” de maneira a qualificar estratégias de intervenção (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2014, p. 41). No entanto, diagnóstico elaborado quando da implantação do CPC pesquisado sobre as condições socioeconômicas na região se perdeu ao longo do tempo. Embora a equipe do CPC elabore relatório mensal sobre os casos de homicídio tentado e consumado na região, a atualização daquele relatório seria importante para subsidiar as

intervenções locais, registrar os fatos e favorecer a continuidade da política frente à rotatividade de pessoal. Neste diagnóstico poderiam constar informações detalhadas e atualizadas sobre o histórico da região, levantamento das instituições de educação, saúde, igrejas, pastorais, associações comunitárias, programas sociais e unidades policiais presentes na região, além dos índices de criminalidade da região e informações sobre grupos envolvidos com a criminalidade. A importância do registro e análise da dinâmica social de violência e criminalidade nas áreas de abrangência dos CPCs também é reconhecida pela SEDS, uma vez que consta tal ação no Plano Estadual de Defesa Social 2014-2015 (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2014, p. 42).

A partir das ideias de Crawford (1998) e dos marcos lógicos dos Programas, estes podem ser considerados mecanismos para promoção da prevenção social à criminalidade, tanto desenvolvimentista, quanto comunitária, o que contribui potencialmente para o alcance da segurança cidadã em seus locais de abrangência, visto que a prevenção à criminalidade é característica intrínseca deste marco. Além disso, os Programas buscam, cada um à sua maneira, enfrentar fatores de risco e fomentar fatores de proteção presentes no território de abrangência do CPC e relacionados a cada caso atendido, focando assim os indivíduos, o que também está em consonância ao paradigma da segurança cidadã. Dessa maneira, ambos os Programas contribuem para o alcance do novo paradigma nos territórios atendidos, inclusive de maneira complementar um ao outro.

O Fica Vivo! se relaciona estritamente a este marco, por voltar-se não somente para ações de controle, mas também de prevenção de delitos, bem como para o aumento da qualidade de vida dos indivíduos, buscando desenvolver ações de proteção social junto com seu público-alvo. O Mediação de Conflitos, por sua vez, busca, por meio de filosofia e métodos de mediação, atuar preventivamente diante de fatores de risco e conflitos potenciais e/ou concretos, além de fomentar a constituição de capital social e a garantia de direitos humanos e fundamentais, bem como a promoção de cultura de paz ancorada no exercício da cidadania. Dessa maneira, o programa também contribuiria para o alcance da segurança cidadã ao voltar-se para valores básicos deste novo marco, qual seja a proteção de direitos, a minimização de fatores de risco e fomento aos fatores de proteção, a promoção de cidadania e de mecanismos de convivência pacífica.

Os atendimentos individuais do Fica Vivo!, bem como do Mediação de Conflitos são considerados espaços de acolhimento e escuta de seus respectivos públicos-alvo que podem, a partir daí, ser encaminhados para serviços da rede, o que contribui para

minimização de fatores de risco e o fomento a fatores de proteção relacionados ao indivíduo ou a sua família, por exemplo. Observou-se esforço da equipe acompanhada na pesquisa de campo em atuar e implementar ações com foco nos indivíduos, a partir de um tratamento humanizado, buscando compreendê-los em sua integralidade, enquanto sujeitos de direitos, o que favoreceria a melhoria de sua qualidade de vida, bem como o acesso aos direitos e serviços e, até mesmo, para o exercício da cidadania, contribuindo assim para o alcance da segurança cidadã na área de atuação dos programas. Entende-se que os Programas devem se aproximar das famílias e das escolas, instituições de socialização destacadas na bibliografia apresentada enquanto espaços de constituição de laços sociais e, portanto, locais onde a presença de fatores de risco influencia a propensão do indivíduo em cometer crimes (Crawford, 1998). Assim, ambos os Programas poderiam, inicialmente, realizar projetos voltados para estas instituições ou talvez incluir novos eixos de atuação voltados para as mesmas.

Ademais, o Fica Vivo!, por meio do eixo de “intervenção estratégica” tem potencial para fomentar a repressão qualificada e o controle com vistas à redução da criminalidade, proporcionando o diálogo entre as instituições do Sistema de Defesa Social e do Sistema de Justiça. Além de poder contribuir, inclusive com o GEPAR, trocando informações sobre a comunidade, suas demandas, necessidades e fatores de risco. No entanto, durante a pesquisa de campo, observou-se a ausência de trabalho coordenado, em parceria, entre estas instituições e a equipe dos programas, o que pode ser considerado prejudicial para o desenvolvimento das ações em prol da prevenção à criminalidade, tendo em vista que estas devem se voltar não só para os fatores de risco e proteção, mas também para atuação policial. No entanto, destaca-se que não cabe aos programas de Prevenção Social à Criminalidade atuar diretamente na repressão. Seria competência do Estado, por meio, possivelmente, da SEDS, organizar, garantir e regular a cooperação entre os órgãos policiais e judiciais e os seus programas.

Assim, verifica-se a importância do trabalho conjunto entre instituições para o alcance do paradigma de segurança cidadã. Instituições do Sistema de Defesa Social, Sistema de Justiça, Prefeitura Municipal, equipes dos programas de prevenção, demais programas estaduais e federais disponíveis para a população da área de abrangência do CPC devem atuar em parceria, de maneira coordenada, formando uma rede de atores envolvidos na política de segurança pública. A política de prevenção à criminalidade com vistas ao alcance de segurança cidadã demanda atuação intersetorial do Estado, bem como parceria com atores

locais, o que pode ser efetivado por meio da formação e gestão de redes de políticas públicas, questão de destaque no desenvolvimento da política de prevenção à criminalidade, o que vai ao encontro das ideias de Fleury (2005).

Destaca-se a ocorrência de alterações na legislação da Política de Prevenção à Criminalidade no ano de 2014. A partir do Decreto nº 46.647/2014, ao invés de ser responsável pelo ciclo da política, planos e programas de prevenção social à criminalidade, a Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade passa a ser um dos atores que podem contribuir para a prevenção e redução da violência e criminalidade incidentes sobre determinados territórios, o que denota o reconhecimento das limitações da unidade frente à rede de atores que compõem a Política de Prevenção à Criminalidade.

A legislação supracitada também considerou a busca pela parceria das equipes do Fica Vivo! com seu público-alvo, além do reconhecimento das limitações da atuação da equipe da CPEC que passa a ser tratada como um ator da rede que comporia o Grupo de Intervenção Estratégica e não como um gestor da mesma. Ademais, o Decreto nº 46.647/2014, art. 28, tornando evidentes as limitações governamentais na promoção da rede da política, tanto dentro, quanto fora do Sistema de Defesa Social e do Sistema de Justiça, detalhou e enriqueceu outras frentes de atuação, inclusive ao trazer concepções de ampliação da participação do público-alvo. Nesse sentido, as competências atribuídas as unidades da CPEC se aproximariam ainda mais do conceito de segurança cidadã.

No âmbito do PMC, o Decreto 46.647/2014 inova ao focar a importância de sensibilizar a comunidade quanto à atuação para solução pacífica de conflitos a partir da promoção de ações pela equipe do programa e não mais por meio das parcerias institucionais. Estas parcerias ganham destaque para o enfrentamento das diversas formas de violência e criminalidade e também para fortalecimento das práticas de mediação comunitária com vistas à prevenção à criminalidade, participação social e resolução pacífica de conflitos, indo além do que estabelece o decreto anterior. O Decreto supracitado também acrescenta a competência do Núcleo responsável pelo PMC para formulação, execução e avaliação de ações e projetos com foco em fatores de risco identificados no território de abrangência do Programa.

Conforme ressaltado, para enfrentar problemas complexos e multicausais como o crime e a violência e promover a segurança cidadã, há necessidade de atuação conjunta de diferentes atores governamentais pertencentes aos três níveis de governo, bem como de atores pertencentes à sociedade civil organizada e da comunidade. Cada ator contribui para o alcance da segurança cidadã a partir de seus conhecimentos e atuação específicos, porém tendo em

vista objetivos compartilhados. Ademais, existiriam estratégias preventivas executadas pelos governos em diferentes pastas e também executadas por organizações sociais (MESQUITA NETO, 2006). Assim, faz-se necessário voltar atenção para a rede interorganizacional, conforme aconselha Crawford (1998), superando a perspectiva de atuação tradicional do Estado, setorialista e fragmentada e autoritária. É preciso, de acordo com Isuani (2005), identificar as oportunidades que cada ator possui ao participar da rede, a divisão do trabalho dentro da rede, bem como a coordenação e a integração dos atores em prol do funcionamento coerente e integrado da rede.

O Termo de Cooperação Técnica firmado entre a Prefeitura Municipal e a Secretaria de Estado de Defesa Social para execução dos Programas de Prevenção Social à Criminalidade coloca a parceria entre o Estado e o município em posição estratégica. No entanto, seria imprescindível o desdobramento da parceria em interação e coordenação de ações em nível tático e operacional.

Verifica-se que o Fica Vivo! pressupõe, em nível estadual, a participação de atores que podem contribuir direta e indiretamente para o planejamento, execução e avaliação dos programas. No entanto, o mesmo não se replica na coordenação de nível municipal, que não conta com representantes de diferentes setores de governo, mas apenas de representante da prefeitura e da câmara municipal. Além disso, não é prevista a participação da sociedade civil organizada ou membro das comunidades atendidas em nenhum dos níveis de coordenação do programa. Ademais, ressalta-se que o funcionamento destas Coordenações não ocorreu da maneira esperada.

Também foi verificada a busca por regulamentar a participação do Ministério Público no Programa, no âmbito do GIE e das Coordenações Municipais, e da Polícia Militar quanto à atuação junto ao CPC. No entanto, pesquisa de campo revelou que, no CPC da região metropolitana de Belo Horizonte estudado, não há realização de reuniões de GIE há algum tempo, o que é identificado pela equipe como dificultador da atuação eficaz dos programas. No caso observado, também foi constatada a não realização de reuniões com todos os oficinheiros e todo o grupamento do GEPAR há algum tempo. Sendo assim, as diretrizes estabelecidas em Resoluções não estariam sendo seguidas. O desenvolvimento do eixo de intervenção estratégica é prejudicado no município pesquisado, uma vez que o GIE não funciona e a relação com o GEPAR apresenta dificuldades. O Plano Estadual de Defesa Social 2014-2015 pontua como planejamento de médio prazo da ação de articulação estratégica entre a SEDS e a Polícia Militar, no âmbito da atuação do GEPAR em conjunto

com os CPCs, o aprimorando das capacitações de formação dos policiais que atuam no Grupamento, o que pode contribuir positivamente para a atuação do GEPAR nas áreas de abrangência dos Centros (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2014, p. 45). Destaca-se que a rotatividade de pessoal das equipes do CPC e do GEPAR seriam prejudiciais para a detenção do conhecimento e para a articulação entre as equipes, pois a cada troca seria necessário recomeçar o trabalho de construção de valores comuns e estratégias de intervenção conjunta.

No que tange a atuação das equipes dos Programas no desenvolvimento de suas atividades de rotina, observou-se a realização de contatos frequentes, interação ou realização de encaminhamento de atendidos para: escolas da região, CREAS, CRAS, CAPS Álcool e Drogas e Infantil, Conselho Tutelar e o Centro de Defesa da Cidadania (CDC), dentre outros. Os contatos em busca de apoio de algumas instituições são marcados pelo caráter pessoal dos atores. Embora haja Termo de Parceria firmado com o município, foram observadas diversas dificuldades na efetivação da articulação dos Programas com as políticas sociais municipais. São consideradas possíveis causas: o desconhecimento dos papéis e responsabilidades de cada instituição; indefinição de fluxos e procedimento de encaminhamento de casos; ausência de atendimento as demandas; dificuldade para realizar contato e obter retorno quanto a casos encaminhados e, até mesmo, enfrentamento de resistência em relação à realização de ações com os programas, o que é vencido, por vez, por meio de contatos de caráter pessoal. Assim, há necessidade de efetivar a parceria com o município para gestão compartilhada da política pública de segurança, com destaque para a área de abrangência do CPC, principalmente tendo em vista o potencial de atuação deste ente frente à política de prevenção à criminalidade e como articulador de rede de políticas públicas (TEIXEIRA, 2002; MESQUITA NETO, 2006).

Dessa maneira, foi verificada a importância do compartilhamento de informações para que sejam atenuados os possíveis conflitos e seja propiciado o melhor desempenho dos programas, o que vai ao encontro das ideias de Crawford (1998) e do BID (2012). Foram observadas tentativas dos técnicos dos programas em esclarecer papéis, responsabilidades e estabelecer conjuntamente fluxos de encaminhamento na medida em que surgem demandas, e também para discussão de casos específicos, por meio de reuniões periódicas. Entende-se que, quando os atores compartilham informações sobre os objetivos, o papel e a abrangência de cada programa e instituição, a divulgação e expansão do alcance dos programas na sua área de abrangência é favorecida. No entanto, as equipes não conseguem garantir a prestação dos serviços para os quais os atendidos foram encaminhados, o que

demonstra o quão imprescindível é o trabalho cooperativo, colaborativo e coordenado entre as instituições que compõem a rede de proteção social do município.

Apesar, da existência de espaços institucionalizados para reunião de atores para discussão, deliberação e acompanhamento dos trabalhos da Política de Prevenção à Criminalidade, estes não funcionam, como ocorre com a Coordenação Geral, a Coordenação Municipal e as reuniões de GIE, no caso observado, conforme já explicitado. Assim, a articulação intersetorial ocorre associada a casos específicos atendidos pelas equipes a despeito de encontros para planejamento, discussão de estratégias de atuação e avaliação de ações para prevenção à criminalidade. Iniciativas com vistas à articulação e trabalho cooperativo promovidas pelas equipes do CPC são elogiadas por outras instituições.

Durante a pesquisa de campo, foi possível observar a articulação e o trabalho conjunto das equipes do Fica Fivo! e do Mediação de Conflitos no CPC, bem como a articulação entre CPCs no tratamento de casos com atores em comum ou quando um atendido muda de residência. Projetos Temáticos desenvolvidos pela equipe do Mediação de Conflitos contribuem para a articulação e cooperação dos atores afetos a rede de proteção social do município, bem como instituições do sistema de Defesa Social. No entanto, o perfil dos técnicos tende a influenciar a execução dos programas em nível local, inclusive no que tange a relação deles com as demais instituições locais. Dessa maneira, percebe-se como a autonomia e a discricionariedade dos trabalhadores de “linha” em relação às autoridades da organização afetam a implementação e podem afetar os resultados das políticas públicas. Assim, entende-se imprescindível a atuação da CPEC de maneira institucionalizada com vistas ao aprimoramento das formas de encaminhamento dos atendidos pelos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos para outros equipamentos sociais e políticas de proteção social, bem como acompanhamento destes processos. O Plano Estadual de Defesa Social 2014-2015 cita esta ação, no entanto, somente no que tange os adolescentes e jovens com trajetória de envolvimento com a criminalidade (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2014a, p. 50).

No que tange a participação comunitária, teria ocorrido participação de organizações e lideranças comunitárias em discussões sobre demandas da comunidade e no desenvolvimento de ações do CPC por algum tempo na comunidade, mas o Grupo formado teria se esvaziado devido à baixa adesão dos atores. De acordo com o observado, apesar da busca por formação desses grupos, prevalece à falta de motivação e o descrédito dos atores em relação ao poder público municipal, o que pode explicar também a baixa adesão e

atividade do CONSEP local. O observado também vai ao encontro das ideias de Crawford (1998) quanto à dificuldade em manter o interesse e a motivação dos indivíduos em participarem de atividades relacionadas à política de prevenção à criminalidade. Dessa maneira, a efetiva participação social no planejamento, na implementação e na avaliação da Política de Prevenção à Criminalidade não foi constatada, tanto devido à ausência de previsão legal desta participação nos espaços institucionalizados de discussão da política (Coordenação Geral e Coordenação Municipal), bem como frente à dificuldade em manter um grupo ativo de organizações e lideranças locais.

Frente a isso, observou-se a busca das equipes do CPC por envolver as instituições e lideranças locais no desenvolvimento dos Programas da Política de Prevenção à Criminalidade em nível local e no debate acerca da comunidade, valorizando o conhecimento e as demandas dos atores, o que é considerado um dos pilares da prevenção à criminalidade com vistas a alcançar a segurança cidadã. O Plano Estadual de Defesa Social 2014-2015 evidencia no planejamento da SEDS ações com vistas a favorecer a atuação dos moradores e referências comunitárias como mediadores comunitários instrumentalizados para atuar na solução pacífica de conflitos. Diante disso, planeja-se implantar bolsas e subsídios, promover intercâmbio entre lideranças comunitárias, dentre outras. Conforme destaca Crawford (1998), o envolvimento dos residentes também pode ser uma maneira de associar sistemas formais e informais de controle apoiando-se ao invés de conflitarem. A participação cidadã seria possível por meio da abordagem voltada para a solução de problemas com lógica intersetorial, pois seus problemas cruzam vários setores, conforme ideias de Crawford (1998) e Inojosa (1998). Destaca-se a importância de manter dados e informações sobre as associações, escolas e instituições locais e municipais atualizadas para fomento a rede envolta a Política de Prevenção à Criminalidade.

Os programas também enfrentam desafios no que tange ao trabalho integrado e coordenado junto às instituições públicas e privadas com atuação em âmbito municipal, bem como no âmbito do Sistema de Defesa Social e de Justiça. A Política de Prevenção à Criminalidade executada pela CPEC realiza interface com outras políticas da SEDS, principalmente o Sistema Socioeducativo e o Sistema Prisional, e também com outras Secretarias de Estado, o que torna necessário o aperfeiçoamento contínuo da articulação, cooperação e coordenação entre elas, aspecto contemplado, em alguma medida, no Plano Estadual de Defesa Social 2014-2015. Embora estas interconexões internas e externas da CPEC em relação ao Sistema de Defesa Social não tenham sido foco desta dissertação,

destaca-se que o Plano cita, por exemplo, a necessidade de estabelecer fluxo institucional de encaminhamento de informações sobre adolescentes atendidos pelo Sistema Socioeducativo que residem em locais de abrangência dos CPCs. Embora o Plano considere a existência de avanços nesse âmbito até o ano de 2013, ainda seria necessário, dentre outras coisas, aprimorar o compartilhamento de informações, o levantamento de demandas destes adolescentes e de suas famílias para que eles sejam encaminhados para programas de seu interesse e elaborar e distribuir material de divulgação dos programas de prevenção à criminalidade nos Centros Socioeducativos. A articulação entre a CPEC e as Secretarias de Estado responsáveis pelas áreas de Desenvolvimento Social, Educação e Saúde também é contemplada no Plano com vistas a qualificar os atendimentos, as ações e encaminhamentos realizados pelos Programas. Estas instituições também compõem o rol de atores que afetam a política de prevenção à criminalidade em âmbito estadual e, por vezes, local, como é o caso das escolas estaduais situadas nas áreas de abrangência do CPC (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2014a).

Além disso, a ausência de efetivação do Termo de Cooperação Técnica firmado com o município dificulta a atuação dos Programas em conjunto com as políticas sociais locais frente aos fatores de risco verificados, o que prejudica a prevenção da violência e da criminalidade, bem como a melhora da qualidade de vida da comunidade com vistas ao alcance da segurança cidadã. A plena operacionalização dos Termos de Cooperação Técnica em todos os municípios é inclusive uma das ações de médio prazo planejadas no âmbito do Plano Estadual de Defesa Social 2014-2015. Sendo assim, entende-se que a necessidade de aperfeiçoar o trabalho integrado e cooperativo de maneira coordenada vai além do âmbito municipal e local e do Sistema de Defesa Social e Justiça Criminal alvo deste trabalho, ela alcança os níveis internos e externos à SEDS em âmbito estadual.

Isto posto, tendo em vista tanto a legislação vigente quanto a observação do cotidiano das equipes, entende-se que a CPEC, em nível estadual, e as equipes dos programas e os gestores do CPC, em nível local, tem potencial para fomentar o trabalho em rede dos diferentes setores governamentais. No entanto, são necessárias diretrizes de governo para cada instituição atuar de maneira intersetorial e cooperativa alcançando uma abordagem integral no atendimento aos indivíduos e a comunidade como um todo. Para tanto, é imprescindível o compartilhamento de objetivos, a troca de informações e a existência de confiança entre atores para que a rede da política de prevenção à criminalidade possa existir em âmbito estadual, municipal e local. Ademais, seria preciso confrontar o contexto constitucional, legal

e estrutural das organizações envolvidas, com vistas a reconhecer e aceitar as diferenças entre elas, o que permite construir o respeito à autonomia dos envolvidos e a divisão de responsabilidades. Também seria preciso reconhecer a natureza política das tarefas e considerar a importância da dimensão técnica para ligar diferentes perspectivas e subsidiar o grupo político (AGRANOFF e LINDSAY, 1983 *apud* FLEURY, 2005, p. 85-86). Faz-se necessário ainda que as instituições atuem de maneira democrática e os programas contem com a participação comunitária para que se tenha conhecimento das demandas e necessidades da comunidade, bem como possam ser construídas conjuntamente alternativas de atuação.

Para isso, seria necessário definir conjuntamente qual o modelo de gestão de rede da política será adotado, quem seria o gestor e qual seu papel, o que favoreceria a legitimidade para sua atuação, sendo que o exercício de autoridade por parte do Estado deveria ser superado, dando lugar ao exercício de influência do Estado por meio da gestão da rede de política pública, com atenção voltada para os atores, recursos, percepções e regras que as compõem, conforme destaca Brugué, Gomà e Subirats (2005). Poderia ser adotado inclusive modelo de Governo Matricial proposto por Marini e Martins (2004), tratando as redes na perspectiva horizontal e vertical, no qual arranjos de coordenação sejam definidos e sejam pactuados resultados entre a rede e o Governo. Conforme destacam os autores, os arranjos de coordenação podem ser pautados na autocoordenação, no rodízio, colegiado, supervisão interna, externa, dentre outros. A gestão efetiva de redes interorganizacionais só seria possível com condições de sustentação de ações de articulação e colaboração baseadas na confiança (CRAWFORD, 1998).

Ademais, entende-se que avanços somente serão alcançados com o fortalecimento da Política de Prevenção à Criminalidade. O Plano Estadual de Defesa Social 2014-2015 evidencia o intuito da SEDS de apresentar Projeto de Lei Estadual à Assembleia do Estado de Minas Gerais com vistas à institucionalização da Política no Estado, de forma a articular sistematicamente a atuação dos programas existentes no âmbito da CPEC. Assim, a Política seria fortalecida interna e externamente, reforçando sua importância. Destaca-se que para que resultados de médio e longo prazo sejam alcançados no âmbito da Política de Prevenção Social à Criminalidade, faz-se necessária a continuidade das políticas públicas, com garantia de recursos.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves. **Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul**. In: DAGNINO, Evelina. & TATAGIBA, Luciana. (Orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó, SC: Argos, 2007.

BANCO INTERAMERICANO PARA O DESENVOLVIMENTO (BID). **Citizen Security. Conceptual Framework and Empirical Evidence**. [S.I.], Setembro, 2012.

\_\_\_\_\_. **Nossos Objetivos, metas e prioridades setoriais**. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/nossos-objetivos-metas-e-prioridades-setoriais,7914.html#anchor3>>. Acesso em: 01 abr. 2014a.

\_\_\_\_\_. **Sobre o BID**. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/o-que-fazemos,5997.html>>. Acesso em: 01 abr. 2014b.

BATTIBUGLI, Thais. **A Formulação de Nova Agenda para a Segurança Pública: As Iniciativas Federais e sua Influência na Política Pública de Segurança Paulista**. Revista de Estudos de Política. Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba. V. 1, nº 2, 2012.

BERMAN, Paul. **Thinking about programmed and adaptive implementation: matching strategies to situations**. In: INGRAM, H. M.; MANN, D. (Ed.). **Why policies succeed or fail**. London: Sage, 1980.

BECKER, Howard. **A escola de Chicago**. Mana, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, Out. 1996. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93131996000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93131996000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 23 Dez. 2014.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Reflexões sobre como fazer trabalho de campo**. Sociedade e Cultura. Revista de Pesquisas e Debate em Ciências Sociais. Universidade Federal de Goiás. V. 10, nº 1, 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/view/1719>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

BRASIL. **Ato Institucional Nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.413, de 30 de Dezembro de 2010**. Dispõe sobre a estrutura, composição, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato\\_2007-2010/2010/Decreto/D7413.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2007-2010/2010/Decreto/D7413.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.** Institui o Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.022, de 8 de Agosto de 2014a.** Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Segurança Pública. **Acompanhamento da CONSEG.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B337926C4-789A-478F-BB19-788B27526F72%7D&params=itemID=%7BEE1D83AB-C3E7-4F04-A2FB-7A21B5454D02%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 08 abr. 2014b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Segurança Pública. Conselho Nacional de Segurança Pública. Histórico.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/conasp/main.asp?ViewID=%7B337926C4-789A-478F-BB19-788B27526F72%7D&params=itemID=%7BD6780ABA-9BF3-45AE-8507-8D8D2C89B954%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 31 ago. 2014c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Imprensa Nacional, 2000.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno. Diálogos Regionais – CONSEG 2015.** 2014d. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/Acesso/documentos-selecoes/regimentointerno\\_evento\\_dialogosregionais\\_conseg2014.pdf](http://www.justica.gov.br/Acesso/documentos-selecoes/regimentointerno_evento_dialogosregionais_conseg2014.pdf). Acesso em: 05 jul. 2014.

BRUGUÉ, Quim e GOMÀ, Ricard. **Nuevas Formas de Gobernar: límites y oportunidades.** In: FLEURY, Sonia, SUBIRATS, Joan e BLANCO; Ismael (Orgs). *Respuestas Locales a Inseguridades Globales. Innovación y Cambios en Brasil Y España.* Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard e SUBIRATS, Joan. **Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes.** Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, V. 32, jun. 2005.

CACCIA-BAVA, Silvio. **Participação, representação e novas formas de diálogo público.** In: CACCIA-BAVA, Silvio, PAULICS, Veronika, SPINK, Peter (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. 336p.

CANO, Ignácio. **Políticas de Segurança Pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime.** Revista Internacional de Direitos Humanos, nº 5, Ano 3, 2006.

CARTA DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 1990. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A-41\\_Carta\\_da\\_Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Estados\\_Americanos.htm#ch1](http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm#ch1)>. Acesso em: 01 abr. 2014.

CASTRO, Luiza Moreira Arantes. **Do neoinstitucionalismo tradicional as redes: as mudanças colocadas a partir do modelo de governança**. XXXVII Encontro na EnANPAD. Rio de Janeiro, set. 2013.

CENTRO DE DEFESA DA CIDADANIA. **Em Defesa da Cidadania**. Disponível em: <[http://www.ijucimg.org.br/noticias\\_08.php](http://www.ijucimg.org.br/noticias_08.php)>. Acesso em: 27 jan. 2015.

COORDENADORIA ESPECIAL DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE. **Política de Prevenção Social à Criminalidade**. 2014.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos**. 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2014.

CRAWFORD, Adam. **Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices**. Longman Criminology Series. Addison Wesley Longman Limited, 1998.

DUARTE, Jorge. **Entrevista em profundidade**. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY. **Defensible Space and CPTED: origins and application**. Disponível em: <[http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1624-20490-3298/430\\_a.pdf](http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1624-20490-3298/430_a.pdf)>. Acesso em: 04 Jan. 2014.

FLEURY, Sonia. **Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública**. Administração em Diálogo, São Paulo, nº 7, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Diagnóstico. Plano Estadual de Defesa Social (impressão preliminar)**. Belo Horizonte, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed., São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano Estadual de Defesa Social. 2014-2015**. Belo Horizonte, 2014a. Disponível em: <[https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2732&Itemid=493](https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2732&Itemid=493)>. Acesso em: 17 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. **Projeto Controle de Homicídios. Fica Vivo!**, Jul. 2003.

\_\_\_\_\_. **Termo de Parceria nº 02/2005**. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://institutoelo.org.br/site/transparencia/parcerias>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **XI Termo Aditivo ao Termo de Parceria nº 02/2005**. Belo Horizonte, 2014b. Disponível em: <<http://institutoelo.org.br/site/transparencia/parcerias>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

INOJOSA, Rose Marie. **Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, V. 32, Mar./Abr., 1998.

INSTITUTO ELO. **Edital de seleção de gestores sociais. Processo Seletivo nº 133/2014**. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://institutoelo.org.br/site/files/arquivos/8162738ce146fcba2f239f273f2f36aa.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2015.

ISUANI, Fernando Javier. **Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales**. X Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile. Outubro, 2005.

KRUCHIN, Mariana Kiefer. **Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo v. 7, n. 1, 40-56 fev./mar. 2013.

LISPSKY, Michael. **Los empleados de base em la elaboración de políticas públicas**. In: BRUGUÉ, Quim & SUBIRATS, Joan (Orgs.). **Lecturas de Gestión Pública**. Madrid: MAP, 1996.

LOPES, Corinne Julie Ribeiro. **Interdisciplinaridade, Interculturalidade e Intersetorialidade em Projetos Sociais**. II CONINTER – Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <[www.2coninter.com.br/artigos/pdf/730.pdf](http://www.2coninter.com.br/artigos/pdf/730.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2015.

MARCONI, Marina de Andrade & LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARINI, Caio & MARTINS, Humberto. **Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Madrid, Espanha. Novembro, 2004

MESQUITA NETO, Paulo de. **Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções**. Série Análises e propostas, n. 33. Fundação Friedrich Ebert, dezembro de 2006.

MINAS GERAIS. **Decreto 45.870, de 30 de dezembro de 2011a**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado da Defesa Social.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual 43.334, de 20 de maio de 2003**. Cria o programa de controle de homicídios em Minas Gerais.

\_\_\_\_\_. **Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011b**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Comando-Geral / 3ª Seção do Estado-Maior. **Instrução nº 002/2005: Contém o regulamento sobre a criação e emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco - GEPAR**. Belo Horizonte, 2005.

\_\_\_\_\_. **Resolução Conjunta nº 160, de 14 de janeiro de 2013.** Estabelece diretrizes de atuação conjunta entre os Grupos Especializados em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR e os Centros de Prevenção à Criminalidade – CPC. Disponível em: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/83352>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução PGJ nº 44, de 10 de setembro de 2007.** Dispõe sobre a participação do Ministério Público no Programa de Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Guia para prevenção do crime e da violência.** Brasília, 2005. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={3F6F0588-07C1-4ABF-B307-9DC46DD0B7F6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br&params=itemID%3D%7B576243E3-FB84-48E8-8D55-0DB118AB37F3%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Mais sobre os serviços disponíveis em Saúde Mental.** Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/acoes-e-programas/conte-com-a-gente/leia-mais-conte-com-a-gente>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **CRAS – Institucional.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-especial-basica/cras-centro-de-referencias-de-assistencia-social/cras-institucional>>. Acesso em: 26 jan. 2015a.

\_\_\_\_\_. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-especial-basica/cras-centro-de-referencias-de-assistencia-social/cras-institucional>>. Acesso em: 26 jan. 2015b.

NUNES, Antônio Carlos da Costa *et al.* **Concepção teórica e prática do programa Mediação de Conflitos no contexto das políticas públicas de prevenção à criminalidade no Estado de Minas Gerais.** In: GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Programa Mediação de Conflitos. Belo Horizonte: Ius Editora, 2009.

OLIVEIRA, Mariana S. C. **Novos caminhos para a participação social na administração pública brasileira: a experiência da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.** Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Conferência do Desenvolvimento, IPEA. Brasília, 2011.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O que é a CIDH?** Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/que.asp>>. Acesso em: 01 abr. 2014a.

\_\_\_\_\_. **Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas.** San Salvador, El Salvador. 07 jun. 2011. Disponível em: <[https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=S-37](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=S-37)>. Acesso em: 01 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Quem somos.** Disponível em: <[http://www.oas.org/pt/sobre/quem\\_somos.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp)>. Acesso em 01 abr. 2014b.

PACHECO, Regina S. **A agenda da nova gestão pública**. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRÚCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.

PAULA, Liana de; GODINHO, Leticia & LIMA, Renato Sérgio de. **Os governos subnacionais na gestão da segurança Cidadã. A experiência brasileira**. TEXTOS PARA DEBATE # IDB-DP-324. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Janeiro de 2014.

PEIXOTO, Betânia Totino; ANDRADE, Mônica Viegas & AZEVEDO, João Pedro. **Avaliação do Programa Fica Vivo no Município de Belo Horizonte**. 2007. Disponível em: [http://www.anpec.org.br/encontro\\_2007.htm](http://www.anpec.org.br/encontro_2007.htm). Acesso em: 01 dez. 2013.

PEIXOTO, Betânia *et al.* **Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública (Belo Horizonte, 2003-2010)**. Texto para discussão 2/2011, Governo de Minas Gerais. Belo Horizonte, mar. 2011.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. **Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios**. In: DAGNINO E.; TATAGIBA L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das 'interfaces socioestatais' nos programas federais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

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

\_\_\_\_\_. **O PNUD e a ONU**. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/PNUD\\_ONU.aspx](http://www.pnud.org.br/PNUD_ONU.aspx)>. Acesso em: 01 abr. 2014.

POLLITT, Christopher. **Decentralization: a central concept contemporary public management**. In: LAURENCE, Ferlie & POLLITT, Christopher (org.). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Índice de Qualidade de Vida Urbano**. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=31787&chPlc=31787>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

RIBEIRO, Shirley. **Implementação do Programa Fica Vivo!: Instituições, atores e contextos**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

ROLIM, Marcos. **Prevenção e Fatores de Risco. O que pode dizer a moderna criminologia** [2006]. In: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) & MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Curso de Convivência e Segurança Cidadã**. Textos Complementares [ca. 2014].

SÁ E SILVA, Fábio de & DEBONI, Fábio. **Participação Social e Governança Democrática na Segurança Pública: Possibilidades para Atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública**. Textos para Discussão 1714. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, fev. 2012.

SAÍN, Marcelo Fábian. **Gestão da segurança pública na América Latina: campos em diálogo**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 6, n. 1, fev./mar. 2012. Entrevista concedida a Thandara Santos.

SANTO-SÉ, João Trajano. **A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos de um programa de pesquisa**. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, vol. 4, n 3, jul./ago./set. 2011.

SANTOS, Hermílio. **Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

SAPORI, Luís Flávio. **A administração da Justiça Criminal numa área metropolitana**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 29, p. 143-156, out. 1995. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_08.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_08.htm)>. Acesso em: 17 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **A Segurança Pública no Brasil**. Pontifícia universidade Católica de Minas Gerais: Em Debate, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 11-15, jan. 2011. Disponível em: <[http://opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/\(2\)Artigo\\_Luis\\_Sapori%5B1%5D.pdf](http://opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/(2)Artigo_Luis_Sapori%5B1%5D.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. SUPERINTENDÊNCIA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE. **Prevenção Social à Criminalidade. A experiência de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. **Coordenadoria de Prevenção à Criminalidade (CPEC)**. Disponível em: <[https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=27&Itemid=167](https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=167)>. Acesso em: 15 fev. 2014a.

\_\_\_\_\_. **Mediação e cidadania**. Programa de Mediação de Conflitos - Ano 2010. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010.

\_\_\_\_\_. **Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!**. Disponível em: <[https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=283&Itemid=117](https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=283&Itemid=117)>. Acesso em: 15 fev. 2014b.

\_\_\_\_\_. **Programa Mediação de Conflitos**. Disponível em: <[https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=285&Itemid=119](https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=285&Itemid=119)>. Acesso em: 11 abr. 2014c.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Política Social no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias**. In: JACCOUD, Luciana *et al* (Orgs). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

SOUSA, Reginaldo Canuto. **Gestão da Segurança Pública: em busca de um modelo de prevenção da violência.** III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, Universidade Federal do Maranhão. São Luís, Maranhão. Agosto de 2007.

SOUZA, Ângela Maria Dias Nogueira. **Entrelaçamento de saberes: as alternativas construídas pelos jovens do Programa Fica Vivo!.** Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

SOUZA, Leticia Godinho de. **Depois do 13º Tiro. Segurança Cidadã, Democracia e os Impasses do Policiamento Comunitário no Brasil.** Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política, 2011.

\_\_\_\_\_. **Segurança pública, participação social e a 1ª CONSEG.** Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 4, Edição 7, Ago/Set 2010.

SOUZA, Luiz Antônio Francisco de & BATTIBUGLI, Thaís. **O difícil caminho da reforma: A polícia e os limites do processo de reforma pós-redemocratização.** DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Vol. 7. Nº 2. Abr/Mai/Jun 2014.

SOUZA, Luiz Antônio Francisco de. **Políticas de Segurança no Brasil: Desafios diante das Novas Agendas.** Revista de Estudos de Política. Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, v. 1, nº 2, 2012.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Política Nacional de Segurança Pública: Atores, crenças e coalizões nos governos FHC e Lula.** Belo Horizonte: PUC MINAS, 2014. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Ciências Sociais.

SOUZA, Talles de Andrade. **Segurança Pública e Sistema de Justiça Criminal. Equívocos, contrapontos e possibilidades.** In: Comissão Técnica de Conceitos do Programa Mediação de Conflitos (Org.). **Programa de Mediação de Conflitos: uma experiência de mediação comunitária no contexto das políticas públicas.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros.** Belo Horizonte, 2008.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **O desafio da gestão das redes de políticas.** VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal. Outubro, 2002

TONRY, Michael & FARRINGTON, David P.. **Strategic Approaches to Crime Prevention.** In: TONRY, Michael & FARRINGTON, David P. (Org). **Building a Safer**

**Society: Strategic Approaches to Crime Prevention.** Front Cover. University of Chicago Press, 1995.

WILSON, James Q. & KELLING, George L. **Broken Windows.** The Atlantic Online Març. 1982. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/doc/print/198203/broken-windows>.

ZALUAR, Alba. **Democratização inacabada: fracasso da segurança pública.** Estudos avançados, São Paulo, v. 21, n. 61, Dezembro de 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 Dez. 2014.