

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA - PPGS

**Políticas de segurança pública nos estados de Minas Gerais e Pernambuco em
perspectiva comparada.**

José Maurício de Almeida Lopes

Recife/PE
2016

JOSÉ MAURÍCIO DE ALMEIDA LOPES

**Políticas de segurança pública nos estados de Minas Gerais e Pernambuco em
perspectiva comparada.**

Dissertação apresentada ao curso de Sociologia
como requisito à obtenção do título de Mestre em
Sociologia, da Universidade Federal de
Pernambuco, na área de Sociologia do Crime.

Orientador: Prof. José Luiz de Amorim Ratton
Júnior

Recife/PE
2016

Catalogação na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB-4 1262

L864p Lopes, José Mauricio de Almeida.
Políticas de segurança pública nos estados de Minas Gerais e Pernambuco
em perspectiva comparada / José Mauricio de Almeida Lopes. – 2016.
148 f. : il. ; 30 cm.
Orientador: Prof. Dr. José Luis de Amorim Ratton Júnior.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Recife, 2016.
Inclui referências.
1. Sociologia. 2. Segurança pública. 3. Política pública - Crime. 4. Minas
Gerais. 5. Pernambuco. 6. Controle da criminalidade. I. Ratton Júnior, José Luis
de Amorim (Orientador). II. Título.
301 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2016-115)

JOSÉ MAURÍCIO DE ALMEIDA LOPES

**Políticas de segurança pública nos estados de Minas Gerais e Pernambuco em
perspectiva comparada.**

Dissertação apresentada ao curso de Sociologia
como requisito à obtenção do título de Mestre em
Sociologia, da Universidade Federal de
Pernambuco, na área de Sociologia do Crime.

Orientador: Prof. José Luiz de Amorim Ratton
Júnior

Aprovado em 15/04/2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Luiz de Amorim Ratton Jr. (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Artur Fragoso de Albuquerque Perrusi
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Gilson Macedo Antunes
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Michelle Vieira Fernandez de Oliveira
Universidade Federal de Pernambuco

Recife/PE
2016

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador prof. José Luiz Ratton pelos grandes ensinamentos, paciência e apoio.

À minha família, a quem devo tudo, pois eu jamais chegaria aqui sem seu suporte.

Aos meus colegas de classe por todos os momentos de alegria e de preocupação que
compartilhamos durante esta etapa da vida acadêmica.

Aos meus entrevistados que aceitaram com muita generosidade participar desta pesquisa
compartilhando comigo suas experiências e opiniões.

À CAPES por acreditar e apoiar esta pesquisa do começo ao fim.

Resumo

O objetivo dessa dissertação é investigar de forma comparada os principais elementos que compuseram as políticas de segurança pública desenvolvidas nos estados de Minas Gerais e Pernambuco na primeira década de 2000. Para isso, apresentei os conteúdos analíticos e técnicos das políticas de segurança nos dois estados com o auxílio de dados estatísticos secundários, e busquei, através de entrevistas semi-estruturadas, apreender os significados, valores e opiniões de indivíduos que participaram ou participam de alguma maneira dos programas de segurança pública em cada um dos dois estados. Em 2002, Minas Gerais deu início a uma política de segurança com o intuito de fazer frente ao crescente avanço dos indicadores de criminalidade e violência no estado. Tendo como principais medidas a criação da Secretaria Estadual de Defesa Social e a política de integração das polícias, o estado conseguiu congregar ações de repressão qualificada e programas de prevenção social ao crime, tendo como maior destaque nessa área o programa Fica Vivo. No ano de 2007, foi a vez de Pernambuco dar início a uma reformulação em sua política de segurança na tentativa de frear o avanço da criminalidade violenta retirar do estado o título de um dos mais violentos do país. Programa abrangente, o Pacto Pela Vida – nome dado à política de segurança do estado – teve como umas de suas principais medidas agregar as ações das polícias militar e civil, o Ministério Público, o Poder Judiciário e pesquisadores ligados ao tema na busca pela reversão do quadro preocupante em que se encontrava o estado de Pernambuco à época. Ambas as políticas de segurança pública obtiveram êxito naquilo em que se propuseram fazer: Minas Gerais e Pernambuco conseguiram aliviar a situação em que se encontravam, porém, por um breve período de tempo. O que era para ser considerada política de segurança de Estado mostrou-se como sendo política de segurança de governo tanto em Minas Gerais quanto em Pernambuco, isto é, as reduções nos índices de violência duraram um curto período de tempo, mostrando-se frágeis o suficiente a ponto de não suportarem mudanças nos setores de liderança dos Executivos estaduais. A ausência de uma liderança política forte, capaz de trazer para si a responsabilidade de conduzir uma política desse porte contribuiu para o revés da situação favorável que os dois estados experimentavam até então. Além disso, manter a integração das ações entre as polícias militar e civil também se mostrou uma tarefa nada simples a ponto de também ser um fator comprometedor das ações nas áreas de segurança nos dois estados.

Palavras-chave: Segurança pública. Crime. Políticas públicas. Controle da criminalidade.

Abstract

The aim of this work is to investigate so compared the main elements that compose public security policies developed in the states of Minas Gerais and Pernambuco in the first decade of 2000. For this, I presented the analytical content and technical security policies in both states with the aid of secondary statistical data, and sought, through semi-structured interviews, learn the meanings, values and opinions of people who participated or participate in any way of public safety programs in each of the two states. In 2002, Minas Gerais began a security policy in order to tackle the growing advancement of crime and violence indicators in the state. The principal measures the creation of the State Secretariat of Social Defense and the integration policy of the police, the state managed to bring together qualified enforcement actions and social crime prevention programs, with the most prominent in this area the Staying Alive program. In 2007, it was the turn of Pernambuco initiate a reformulation of its security policy in an attempt to curb the spread of violent crime state take the title of one of the most violent in the country. comprehensive program, the Pact for Life - the name given to the state's security policy - had as one of its main measures aggregate the actions of military and civil police, prosecutors, the judiciary and researchers related to the subject in the search for reversal worrying situation he was in the state of Pernambuco at the time. Both public security policies have succeeded in what they set out to do: Minas Gerais and Pernambuco were able to alleviate the situation they were in, but for a short period of time. What was to be considered state security policy has proved to be government security policy being both in Minas Gerais and in Pernambuco, that is, reductions in violence lasted for a short period of time, being fragile the enough as to not support changes in the state executive leadership sectors. The absence of strong political leadership, able to bring upon himself to conduct a policy of this size contributed to the reversal of the favorable situation that the two states experienced before. Also, keep the integration of actions between the military and civil police was also not an easy task as to also be a factor compromising the shares in the security areas in both states.

Keywords: Public safety. Crime. Public policy. Crime control.

LISTA DE ABREVIACÕES

AISP: Áreas Integradas de Segurança Pública;

ACISP: Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública;

BOPE: Batalhão de Operações Especiais;

CEAPA: Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas à Prisão;

CENAPA: Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas;

CIAD: Centro Integrado de Atendimento e Despacho;

CINDS: Centro Integrado de Informações de Defesa Social;

CONASP: Conselho Nacional de Segurança Pública;

CRISP: Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública;

CVLI: Crimes Violentos Letais Intencionais;

ENASP: Estratégia Nacional de Segurança Pública;

FBSP: Fórum Brasileiro de Segurança Pública;

FJP: Função João Pinheiro;

FNSP: Fundo Nacional de Segurança Pública;

GPAR: Grupo Especializado em Policiamento em Áreas de Risco;

IGESP: Integração da Gestão em Segurança Pública;

MG: Minas Gerais;

PCC: Primeiro Comando da Capital;

PE: Pernambuco;

PPV: Pacto Pela Vida;

PRESP: Programa de Reintegração Social dos Egressos do Sistema Prisional;

RISP: Regiões Integradas de Segurança Pública;

RMBH: Região Metropolitana de Belo Horizonte;

RMR: Região Metropolitana do Recife;

SDS: Secretaria de Segurança Pública;

SEDS: Secretaria Estadual de Segurança Pública;

SENASP: Secretaria Nacional de Segurança Pública;

SEPLAG: Secretaria de Planejamento e Gestão;

SEPLANSEG: Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública;

SIDS: Sistema Integrado de Defesa Social;

SIM: Sistema de Informação sobre Mortalidade;

SPEC: Superintendência de Prevenção à Criminalidade;

SUSP: Sistema Único de Segurança Pública;

UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais;

UFPE: Universidade Federal de Pernambuco;

UPP: Unidade de Polícia Pacificadora.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.

Taxas de homicídio por 100 mil habitantes no Brasil 1980-2014. 27

GRÁFICO 2.

Número de mortes por agressão no Brasil por faixa etária 1998 – 2013. 28

GRÁFICO 3.

Número de mortes por agressão no Brasil por cor/raça 1998 – 2013. 29

GRÁFICO 4.

Número de mortes por agressão no Brasil por gênero 1998 – 2013. 30

GRÁFICO 5.

Taxa anual de crimes violentos por 100 mil habitantes em MG 1986 – 2005. 51

GRÁFICO 6.

N. absolutos de mortes causadas por agressões no estado de MG 1996 –2005. 53

GRÁFICO 7.

Taxa anual de crimes violentos registrados em MG 2005 – 2010 57

GRÁFICO 8.

Números absolutos de mortes causadas por agressões em MG 2004 – 2010 58

GRÁFICO 9.

Taxas de crimes violentos letais intencionais em MG por 100 mil habitantes 2005-2010. 59

GRÁFICO 10.

Número de crimes violentos contra o patrimônio registrados pela PMMG 2003–2010. 60

GRÁFICO 11.

Despesas totais realizadas com a função segurança pública, por subfunções em MG 2005 - 2014 (em R\$). 75

GRÁFICO 12.

Despesa *per capita* com a função segurança pública 2005–2014 (em R\$). 77

GRÁFICO 13.

Despesas realizadas com a função direitos da cidadania e a subfunção custódia e reintegração social 2004–2013 (em R\$). 79

GRÁFICO 14.

N. absolutos de mortes causadas por agressões no estado de MG 2010–2014 86

GRÁFICO 15.

Crimes violentos letais intencionais por 100 mil habitantes em MG 2010–2014 87

GRÁFICO 16.

Crimes violentos não letais contra o patrimônio em MG por 100 mil habitantes 2010 - 2013.87.....	88
--	----

GRÁFICO 17.

Despesas realizadas com a função segurança pública em MG 2010–2014	89
--	----

GRÁFICO 18.

Taxas de homicídios por 100 mil habitantes em PE 1980 – 2001.....	93
---	----

GRÁFICO 19.

Números absolutos homicídios em PE 1996–2007.....	93
---	----

GRÁFICO 20.

Taxas de homicídio por 100 mil habitantes em PE 2002–2014.....	100
--	-----

GRÁFICO 21.

Taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais por 100 mil habitantes em PE 2005–2014. 101	
---	--

GRÁFICO 22.

Despesas totais realizadas com a função segurança pública, por subfunções em PE 2005 - 2014 (em R\$).....	108
---	-----

GRÁFICO 23.

Despesa <i>per capita</i> com a função segurança pública PE 1995–2013 (em R\$).....	109
---	-----

GRÁFICO 24.

Despesas realizadas com a função direitos da cidadania e a subfunção custódia e reintegração social em PE 2004–2013 (em R\$).....	110
---	-----

GRÁFICO 25.

Números totais de presos nos sistemas penitenciários em PE 2005–2014.	112
--	-----

GRÁFICO 26.

Números absolutos de CVLIs em PE 2007–2015.....	118
---	-----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1.

Número e taxas de homicídio por 100 mil habitantes Brasil 1980–2010.....	26
--	----

TABELA 2.

Taxa anual de crimes violentos por 100 mil habitantes em MG 1986–2005.....	50
--	----

TABELA 3.

Números absolutos de homicídios em MG 1996–2005.....	52
--	----

TABELA 4.

Taxa anual de crimes violentos registrados em MG 2005 – 2010.....	57
---	----

TABELA 5.

Taxas de crimes violentos letais intencionais em MG por 100 mil habitantes 2005–2010.....	59
---	----

TABELA 6.

Despesas realizadas com a função segurança pública, por subfunções em MG 2005-2014 (em R\$).....	75
--	----

TABELA 7.

Despesa <i>per capita</i> com a função segurança pública 2005–2014 (em R\$).....	77
--	----

TABELA 8.

Despesas realizadas com a função direitos da cidadania e a subfunção custódia e reintegração social 2004 – 2013 (em R\$).....	78
---	----

TABELA 9.

Números absolutos de mortes causadas por agressões no estado de MG 2010–2014.....	85
---	----

TABELA 10.

Crimes violentos letais intencionais por 100 mil habitantes em MG 2010 – 2014.....	86
--	----

TABELA 11.

Crimes violentos não letais contra o patrimônio em MG por 100 mil habitantes 2010–2013.....	87
---	----

TABELA 12.

Taxas de homicídios por 100 mil habitantes em PE 1980–2001.....92

TABELA 13.

Taxas de CVLI por 100 mil habitantes em PE 2005–2014.....101

TABELA 14.

Despesas realizadas com a função segurança pública, por subfunções em PE 2005 -2014 (em R\$).....108

TABELA 15.Despesa *per capita* com a função segurança pública Pernambuco 1995–2013 (em R\$).....109**TABELA 16.**

Despesas realizadas com a função direitos da cidadania e a subfunção custódia e reintegração social em PE 2004–2013 (em R\$).....110

TABELA 17.

Números totais de presos nos sistemas penitenciários em Pernambuco 2005–2014.....112

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1.

Arranjo institucional da segurança pública em Minas Gerais até 2002.....54

FIGURA 2.

Arranjo institucional da segurança pública em Minas Gerais a partir de 2003.....55

SUMÁRIO

Introdução.....	18
Capítulo 1 – A segurança pública no Brasil: uma breve contextualização.....	23
1.1 Caracterização da criminalidade no Brasil.....	23
1.1.1 A idade, o sexo e a cor do crime no Brasil.....	28
1.1.2 As possíveis causas.....	30
1.2 Um breve histórico da ideia de segurança pública no Brasil.....	32
1.2.1 O avanço da criminalidade violenta no Brasil.....	35
1.3 A estrutura da segurança pública no Brasil atual.....	37
1.3.1 A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA).....	38
1.3.2 O Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP).....	38
1.3.3 A Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENASP).....	39
1.3.4 O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).....	39
1.4 O papel de cada ente da Federação na segurança pública.....	40
1.4.1 Rio de Janeiro.....	42
1.4.2 São Paulo.....	43
1.4.3 Minas Gerais.....	45
1.4.4 Pernambuco.....	47
Capítulo 2 – A segurança pública mineira: política de governo ou de Estado?.....	50
2.1 A segurança pública no estado na vidara para o século XXI.....	50
2.2 Desenvolvendo uma nova política de segurança pública estadual.....	53
2.3 A nova estrutura da segurança pública no estado: destaque para a prevenção social ao crime.....	61
2.3.1 A prevenção social ao crime.....	62

2.3.2 A repressão qualificada.....	68
2.4 A política de integração das organizações policiais em MG.....	70
2.5 Gastos com segurança pública.....	74
2.6 O sistema prisional.....	80
2.6.1 O Programa Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas à Prisão (CEAPA).....	82
2.6.2 O Programa de Reintegração Social dos Egressos do Sistema Prisional (PRESP).....	83
2.7 A importância da combinação entre liderança política e capacidade técnica.....	83
2.8 A situação atual.....	85
Capítulo 3 – O programa de controle de homicídios de Pernambuco: entre a utopia e a realidade.....	92
3.1 A segurança pública no estado na vidara para o século XXI.....	92
3.2 Desenvolvendo uma nova política de segurança pública estadual.....	95
3.2.1 A prevenção social ao crime.....	103
3.3 A política de integração das organizações policiais em Pernambuco.....	105
3.4 Gastos com segurança pública.....	107
3.5 O sistema prisional.....	111
3.6 A importância da combinação entre liderança política e capacidade técnica.....	114
3.7 A situação atual.....	117
Capítulo 4 – Minas Gerais e Pernambuco: Uma Análise Comparativa.....	121

4.1 Como era tratada a segurança pública em ambos os estados?.....	121
4.2 Como as políticas foram colocadas em prática?.....	124
4.3 A política de integração.....	128
4.4 Liderança política.....	131
4.5 Os desafios para a segurança pública atual.....	132
Considerações Finais.....	139
Referências.....	144

Introdução

Compreender os fenômenos da violência e da criminalidade – que tanto mobilizam a opinião pública – fazendo uso das ferramentas oferecidas pelo conhecimento sociológico não é uma tarefa simples. Pensar a segurança pública sob a perspectiva da sociologia é tentar identificar seus desdobramentos ao longo dos anos até chegarmos ao seu contexto contemporâneo, é elencar causas e efeitos e perceber que frear o avanço do crime e da violência possui implicações abrangentes e inclusivas, sendo um problema de difícil solução. A segurança pública, neste caso, pensada como um processo articulado, cuja principal característica seria relação de interdependência entre o institucional e o social. Uma política de segurança pública como sendo a materialização de mecanismos e estratégias de controle da violência e da criminalidade lançando mão de processos punitivos. Em outras palavras, uma política de segurança pública representa “o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva” (CARVALHO e SILVA, 2011, p.60).

Para Beato (1999), a questão da segurança pública no Brasil reside num plano estritamente cognitivo onde observa-se um movimento pendular: de um lado estariam a busca pela reforma social – onde fatores socioeconômicos seriam obstáculos para o alcance de meios formais para se ganhar a vida – e pela dissuasão individual – a baixa disciplina individual e o desprezo pelas normas sociais seriam um campo fértil para a ação criminosa; e do outro lado estariam aqueles que enxergam o problema do crime como sendo questão de polícia e de uma legislação mais contundente em sua aplicação. Segundo o autor, ambos os lados deste pêndulo não seriam excludentes, mas sim complementares.

“Um exame mais atento, entretanto, mostra que tais modelos e teorias não são necessariamente excludentes, mas complementares. Um modelo de segurança que se preocupe com a contenção e controle do Estado em relação ao direito dos cidadãos não pode furtar-se à constatação de que segurança é igualmente um direito humano (...). Por outro lado, o sistema de Justiça Criminal em geral e a atuação policial em particular serão tanto mais eficientes no exercício de suas funções de dissuasão quanto mais amparados pelas pessoas e comunidades nas quais atuam” (BEATO, 1999, p.25).

Beato defende que políticas públicas de segurança eficazes devem possuir a capacidade de articulação multi-institucional entre Estado e sociedade. Aquele necessitaria mobilizar

seus esforços para as áreas da saúde, educação, planejamento urbano, assistência social, além da área de segurança. Somando-se a isso, a identificação de áreas cujas medidas de intervenção possam ser consideradas de urgência, isto é, da identificação de locais e grupos intrassociais que merecem atenção emergencial por parte do Estado, mas sem deixar de lado, evidentemente, as demais áreas excluídas do caráter urgente de tratamento.

A segurança pública é um dos pontos mais sensíveis da agenda política brasileira. Na mais recente eleição presidencial, segurança foi um dos temas mais debatidos pelos candidatos, sobretudo após um ano turbulento como foi o de 2014, marcado por rebeliões em presídios, linchamentos e manifestações contra a realização da Copa do Mundo de Futebol. A segurança pública pode ser considerada como sendo de responsabilidade estrita do Estado; de acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, do Capítulo III, Título V, a segurança pública é dever do Estado com o objetivo de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, no entanto, pouco tem sido feito de eficaz no combate e na prevenção ao crime e à violência.

Nos últimos quatro anos, foram aprovados 35 projetos ligados à segurança pública, porém, poucos voltados para a organização do sistema de segurança e justiça criminal¹. Pesquisas de opinião² destacam a percepção da segurança como sendo um dos problemas sociais mais preocupantes para a população. Programas de prevenção à criminalidade sempre são alvos de polêmica junto à opinião pública; as críticas são muitas e os resultados pouco satisfatórios. Entretanto, alguns estados brasileiros chamaram a atenção na primeira década deste século por desenvolver políticas de segurança que podem ter contribuído para a redução da criminalidade violenta; dentre eles estão os estados de Minas Gerais e Pernambuco.

No ano de 2002, Minas Gerais deu início a uma política pública de segurança cujo objetivo era o de identificar e trabalhar as áreas reconhecidamente violentas articulando ações policiais e sociais (SILVEIRA, 2008). O estado de Pernambuco, no ano de 2007, deu início a uma política pública de segurança a fim de frear o rápido avanço da criminalidade violenta em seu território. Denominada Pacto Pela Vida (PPV), tal política buscou promover a articulação de variados atores sociais ligados à área segurança com o objetivo comum de reduzir as taxas de criminalidade, sobretudo os crimes violentos letais intencionais

¹ Ver Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2014, FBSP.

² Ver pesquisa Datafolha junho/julho 2014.

(MACEDO, 2012b). Assim, o PPV nasceu com a difícil tarefa reverter o contexto histórico problemático que o estado pernambucano apresentava no que diz respeito aos indicadores de criminalidade, sobretudo o homicídio.

Portanto, o objetivo geral desta dissertação é investigar de forma comparada os elementos desenvolvidos nas políticas públicas de segurança dos estados de Minas Gerais e Pernambuco, contextualizando sob quais circunstâncias foi possível viabilizar estas políticas de redução da criminalidade violenta. Para isso busquei identificar as estratégias e as soluções implementadas para lidar com uma questão problemática historicamente não apenas nestes dois estados, mas em todo o Brasil. Além disso, busquei apreender, através de entrevistas semi-estruturadas, os significados, valores e opiniões de indivíduos que colaboraram ou colaboraram de alguma maneira com os programas de segurança pública em cada um dos dois estados.

Na tentativa de identificar as estratégias e soluções implementadas pelos programas de segurança pública em Minas Gerais e Pernambuco, utilizei a análise documental e bibliográfica, além da análise de dados estatísticos secundários como ferramentas metodológicas. Estas me permitiram extrair de publicações especializadas em segurança pública informações acerca das taxas criminais em ambos os estados. As principais fontes de pesquisa serão: o Consórcio de Informações Sociais (CIS), sistema de intercâmbio de informações mantido pelo Departamento de Sociologia da USP e pela ANPOCS que oferece dados qualitativos e quantitativos de pesquisa em seu vasto banco de dados voltado para a segurança pública; o Anuário de Informações Criminais de Minas Gerais organizado pelo Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP), ligado ao Centro de Estudos em Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro, em Minas Gerais; a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e o seu Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP) que, instituído pela Lei 12.681 de 4 de julho de 2012, reúne informações estatísticas, operacionais, investigativas e estratégicas relacionadas a drogas, segurança pública, justiça criminal entre outras; os Anuários Brasileiros de Segurança Pública e a Revista Brasileira de Segurança Pública, ambos organizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública; as Secretarias Estaduais responsáveis pelas informações acerca da segurança pública e seus documentos administrativos disponibilizados em Diários Oficiais e em seus portais na *internet*; e, por fim, o Departamento de Informática do SUS

(DATASUS), que reúne dados do Sistema de Informações Sobre Mortalidade (SIM) capazes de nos dar o panorama das mortes violentas no país.

Para apreender os significados e opiniões de indivíduos que acompanharam os programas de políticas de segurança pública em cada um dos dois estados, executei 12 entrevistas semi-estruturadas entre os meses de julho e agosto de 2015, sendo seis em Minas Gerais e outras seis em Pernambuco. Dentre os entrevistados estavam membros da sociedade civil, policiais militares, policiais civis, além de gestores que atuaram na implementação de tais programas de segurança pública. De maneira geral, procurei abordar os seguintes assuntos: a situação da violência em cada um dos dois estados antes e depois da reformulação de suas respectivas políticas de segurança; como estas políticas foram recebidas pelos atores envolvidos (desconfiança *versus* esperança); mudanças substanciais na estrutura das administrações estatais e na infraestrutura policial; como foram tratadas as áreas identificadas como sendo de maior índice de criminalidade; a utilização de sistemas estatísticos e de georreferenciamento a fim de orientar as ações policiais; possíveis alterações no relacionamento entre polícia e comunidade; o funcionamento da alocação de recursos públicos; campanhas educativas voltadas, sobretudo, para a parcela mais jovem e vulnerável à ação criminosa etc.

A organização deste trabalho se dá na seguinte forma: no primeiro capítulo abordarei a segurança pública de maneira geral no cenário nacional. Destacarei algumas das possíveis causas do comportamento criminoso, bem como as suas matrizes. Apresentarei como a segurança pública é tratada na Constituição de 1988 e suas predecessoras, além de sua estrutura no âmbito federal atualmente.

No capítulo dois, descreverei como se desenvolveu a política de segurança pública supracitada de Minas Gerais; trouxe à tona os principais elementos que contribuíram de alguma forma para o seu desenvolvimento. Para isso apresentarei uma série a tabelas e gráficos que possam sustentar a argumentação.

No capítulo três, procederei da mesma forma que o capítulo dois, porém com o estado de Pernambuco. Neste também apresentarei os principais elementos responsáveis pela implementação e execução de tal programa, além dos gráficos e números que ilustram a hipótese de que se tratou de uma política de segurança pública bem-sucedida.

Por fim, no capítulo quatro, apresentarei um balanço comparativo entre os dois estados, buscando elencar os principais fatores que aproximam e que distanciam ambos no que concerne à maneira como estes estados implementaram, executaram e trataram suas respectivas políticas de segurança pública.

Capítulo 1 – A segurança pública no Brasil: uma breve contextualização

Neste primeiro capítulo abordarei as principais características da violência criminal no Brasil, suas peculiaridades e nuances. As formas de violência não criminal, apesar de serem extremamente importantes, não foram trabalhadas na presente pesquisa, bem como questões teóricas acerca do conceito de violência e crime. Partirei da ideia de violência criminal como sendo aquelas práticas delituosas mais presentes no senso comum, com destaque para os homicídios, categoria de crime que apresentou maior crescimento nos últimos anos (BEATO, COLLARES e VILELA).

Trarei brevemente a ideia de segurança pública conforme foi apresentada na história brasileira durante o século XX a partir do que ficou estabelecido nas Constituições Federais até chegar na Constituição Federal de 1988. Inserido nessa descrição estará a ideia dos três paradigmas da segurança pública desenvolvida por Freire (2009).

“(...) para melhor compreender a dinâmica atual da violência e as alternativas de políticas públicas disponíveis, é imprescindível retomar a reflexão sobre o histórico das políticas de segurança do país. Considerando as múltiplas possibilidades de especialização e diferenciação das instituições e suas respectivas formas de atuação, a configuração exata escolhida estará fortemente relacionada aos conceitos e paradigmas que são a base da formulação da política pública de segurança. (...) identificar os distintos paradigmas que determinam a formulação de políticas públicas de segurança no Brasil, em diferentes períodos e localidades, é essencial para melhor conhecer os objetivos dos formuladores de políticas e os resultados que estas podem trazer para a sociedade” (Freire, 2009, p.49).

Mais adiante, ainda neste capítulo, apresentarei a atual estrutura da segurança pública no cenário federal e, por fim, darei alguns poucos exemplos de estados da federação que demonstraram algum esforço nesse início de século XXI na direção de frear o crescente índice de violência e crime que assola o país.

1.1 Caracterização da criminalidade no Brasil

A criminalidade violenta sempre esteve em evidência nas discussões pelo Brasil, seja entre pesquisadores da área, políticos – sobretudo em ano de campanhas eleitorais – ou

mesmo pela sociedade civil, graças aos elevados índices que o país vem apresentando ano após ano. Hoje em dia, o Brasil pode ser considerado um dos países mais violentos do mundo, com seus índices de morte violenta comparáveis a países em guerra.

“Recently Latin America was once again declared the world’s most murderous continent. An article in the Guardian from 6 May 2015 reveals ‘that a third of the world’s 450,000 murders each year occur in Central and South America and the Caribbean, though the regions in home to less than a tenth of the population’. Brazil ranks as one of the most violent, with nearly 56,000 homicides per year – the highest rate for a country which is not at war” (Suska, 2015, p.5).

Uma tragédia, sobretudo para a população mais jovem, que passa por um verdadeiro genocídio, principalmente se pobres, negros e do sexo masculino. Somente no ano de 2014, ocorreram 58.946 mortes violentas intencionais, ou seja, vítimas de homicídios dolosos, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. Foram registrados, no mesmo ano, incríveis 47.646 estupros – sem contar os que não chegaram ao registro policial³. Poderíamos ainda mencionar o número de vítimas da letalidade policial, o grande número de detentos em nosso precário sistema prisional entre outros.

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

Infelizmente, o Brasil iniciou o século XXI com seus indicadores de criminalidade e violência ainda em alta. Números preocupantes que representam um grave problema que dificilmente vislumbra alguma solução de curto, médio ou longo prazos. Ou seja, é difícil notar algum esforço na tentativa de reverter a situação destes elevados indicadores. Se nos esforçarmos, podemos encontrar um pequeno ponto de esperança nessa situação: o fato de as taxas de homicídio terem variado pouco no início deste mesmo século até os dias atuais. Essa taxa representa algo em torno de 26 homicídios a cada 100 mil habitantes⁴. Não obstante as taxas de homicídio terem apresentado pouca variação nestes últimos anos, notamos o aumento do crime em estados que eram considerados relativamente pouco violentos. E houve

³ Ver 9º Anuário de Segurança Pública, FBSP, 2015.

⁴ Ver Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil, de Waiselfisz.

também o sentido oposto, isto é, estados que antes ocupavam o topo do *ranking* nacional em índices de criminalidade conseguindo reduzir suas taxas em ações exitosas de combate ao crime e à violência. Testemunhamos também a migração destes índices de criminalidade, sobretudo o de homicídio, passando dos grandes centros urbanos do país para as áreas menores e de menor peso geográfico, ou seja, saindo das grandes cidades rumo aos municípios menores dos estados brasileiros (WAISELFISZ, 2011).

Vamos analisar brevemente os números absolutos e as respectivas taxas de homicídios ocorridos no Brasil nos últimos 34 anos.

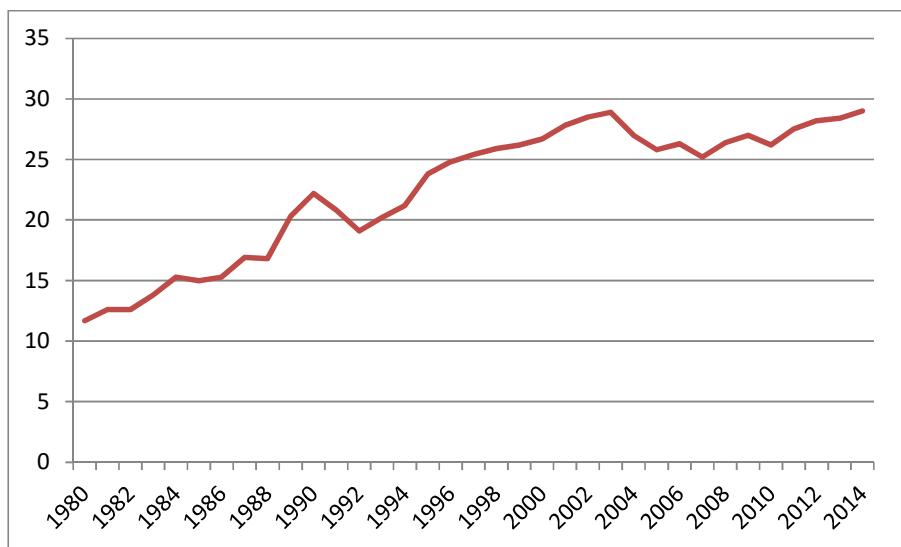
TABELA 1. Número e taxas de homicídio por 100 mil habitantes. Brasil 1980-2014

ANO	HOMICÍDIOS	
	N	TAXAS
1980	13.910	11,7
1981	15.213	12,6
1982	15.550	12,6
1983	17.408	13,8
1984	19.767	15,3
1985	19.747	15,0
1986	20.481	15,3
1987	23.087	16,9
1988	23.357	16,8
1989	28.757	20,3
1990	31.989	22,2
1991	30.566	20,8
1992	28.387	19,1
1993	30.586	20,2
1994	32.603	21,2
1995	37.128	23,8
1996	38.894	24,8
1997	40.507	25,4
1998	41.950	25,9
1999	42.914	26,2
2000	45.360	26,7
2001	47.943	27,8
2002	49.695	28,5
2003	51.043	28,9
2004	48.374	27,0
2005	47.578	25,8
2006	49.145	26,3
2007	47.707	25,2
2008	50.113	26,4
2009	51.434	27,0
2010	49.932	26,2
2011	52.198	27,5
2012	56.337	28,2
2013	56.804	28,4
2014	58.946	29,0

Fontes: SIM/SVS/MS e Mapa da Violência 2012.

Podemos notar, a partir da observação da Tabela 1, que os homicídios no país passaram de 13.910 em 1980 para 58.946 em 2014, um aumento de 326,8% em 34 anos. Levando em consideração o crescimento populacional do Brasil nesses 34 anos, passando de 119 milhões em 1980 para 200 milhões, aproximadamente, em 2014, temos uma elevação da taxa de homicídio por 100 mil habitantes de 147,9% nesse período em questão.

GRÁFICO 1. Taxas de homicídio por 100 mil habitantes no Brasil 1980-2014



Fontes: SIM/SVS/MS e Mapa da Violência 2012.

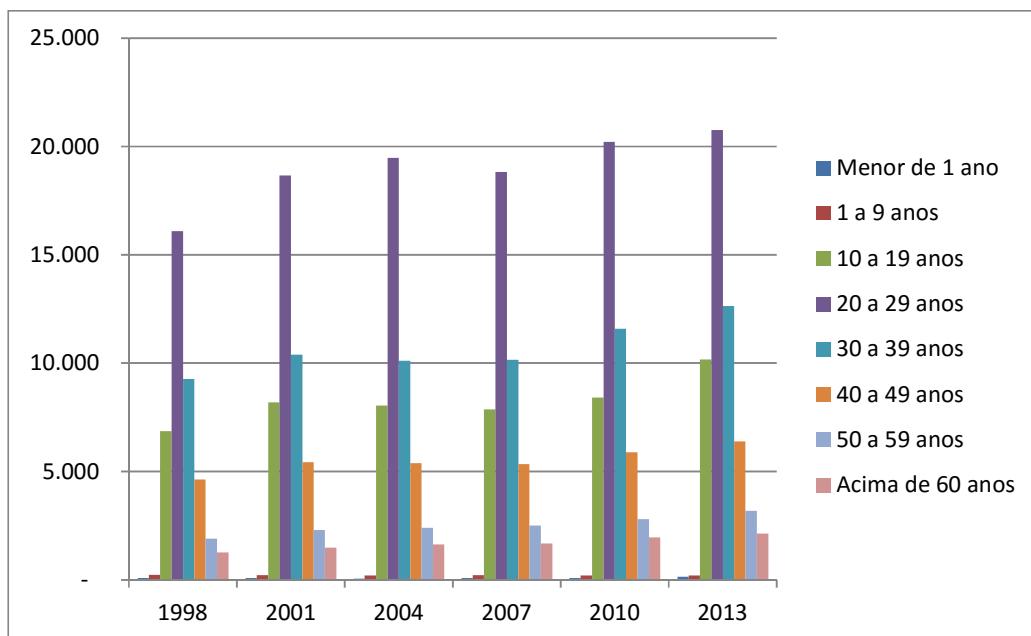
Ao observarmos o gráfico 1, chama-nos a atenção o fato das taxas de homicídios crescerem significativamente até o ano de 2003. A partir daí, porém, há uma pequena queda nestas taxas e se prolongando até 2007, seguido por uma nova elevação marcada por algumas oscilações. Podemos pensar em hipóteses para essa queda a partir de 2003: política de desarmamento, um olhar mais atento da União para as questões ligadas à segurança e estratégias elaboradas por alguns estados brasileiros podem ter contribuído para essa queda e relativa estabilidade nas taxas de homicídio no país.

Mas antes de falarmos de algumas medidas adotadas pelo Estado rumo à contenção dos avanços da criminalidade violenta, analisemos o perfil da criminalidade no país.

1.1.1 A idade, o sexo e a cor do crime no Brasil.

Um fato que é extremamente relevante é a estrutura etária dos homicídios no Brasil. Nossa país pode ser considerado um país perigoso para a população jovem, já que é nessa faixa etária que se concentra o maior número de homicídios quando comparada com as demais faixas. Observemos o gráfico a seguir:

GRÁFICO 2. Número de mortes por agressão no Brasil por faixa etária 1998 - 2013

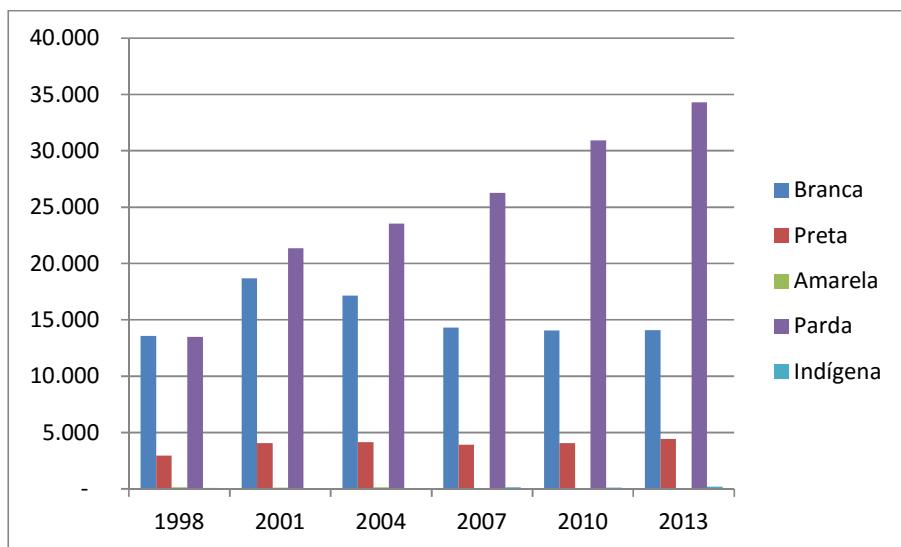


Fonte: SIM/SVS/MS.

Entre 1998 e 2013, o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) registrou um aumento de 29% nas mortes por agressões entre jovens de 20 a 29 anos de idade. Foram 16.099 óbitos em 1998 e 20.763 em 2013. A situação é alarmante também para a faixa etária dos 30 aos 39 anos de idade: foram registrados 9.271 óbitos em 1998 contra 12.636 em 2013, um aumento de 36,3%.

A cor da pele também é uma característica que merece destaque no cenário criminal brasileiro. O gráfico 3 ilustra bem essa ideia.

GRÁFICO 3. Número de mortes por agressão no Brasil por cor/raça 1998 - 2013

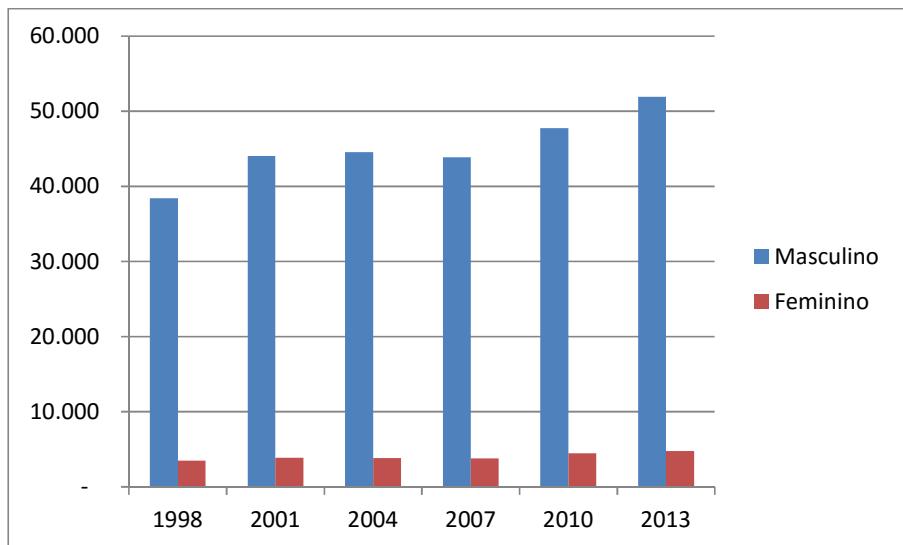


Fonte: SIM/SVS/MS.

Notamos que as pessoas declaradas pardas são as maiores vítimas de homicídios no país. Somente no ano de 2013, mais de 34 mil pessoas morreram vítima de homicídio contra pouco mais de 14 mil de pessoas consideradas brancas e de 4,4 mil de negros.

Quanto ao gênero, este também é um fator relevante quando o assunto é crime. O número pessoas do sexo masculino que são vítima de homicídio no país é extremamente elevado quando comparada à morte de pessoas do sexo feminino. A partir da análise do gráfico a seguir, podemos notar tal discrepância. No ano de 2013, segundo o SIM, morreram 51 mil homens contra 4,7 mil mulheres no mesmo ano.

GRÁFICO 4. Número de mortes por agressão no Brasil por gênero 1998 – 2013



Fonte: SIM/SVS/MS.

Conclui-se que um indivíduo jovem, pardo e do sexo masculino é a principal vítima de crimes violentos no Brasil. No entanto, o envolvimento dessa parcela da população não se restringe à vitimização, é ela também quem mais perpetra as ações criminosas. Portanto, podemos dizer que a população brasileira jovem está se matando (ZALUAR, 2007). E quais as possíveis causas disso?

1.1.2 As possíveis causas.

São várias as possíveis causas da criminalidade violenta no Brasil. Nunca foi uma tarefa simples identificar as principais causas do comportamento criminoso, principalmente num país de dimensões continentais como é o caso do Brasil, onde há uma enorme diversidade cultural capaz influenciar diretamente a ação criminosa. Graças a essa característica diversa, são também diversas as matrizes do ato criminoso: assassinatos por encomenda, algo comum em algumas regiões do país; latrocínios; roubos e furtos de carro e cargas; roubos a bancos, ônibus, residências; sequestros, “sequestros relâmpagos”; destaque para o tráfico de drogas e armas que “tem assumido uma característica peculiar, ao infiltrar-se e disseminar-se como estilo cultural e meio econômico de vida, com seu mercado próprio lamentavelmente promissor” (SOARES, 2006, p.92).

Se as matrizes da ação criminosa são diversas e pertencentes a uma sociedade multifacetada como a nossa, então quaisquer tentativas de generalizações devem ser abandonadas, tornando impossível imaginar a adoção de soluções uniformes no combate ao crime. Impossível também é pensar somente em uma causa para o comportamento criminoso. É muito comum a opinião pública atribuir somente à pobreza e à desigualdade social todo o peso de contribuir para a ação criminosa. Atualmente sabemos, a partir de pesquisas na área, que somente estes dois elementos sozinhos não são capazes de explicar a ocorrência de crimes. Soares (2006) afirma que a pobreza e a desigualdade podem sim contribuir de alguma forma para o comportamento criminoso, assim como o sentimento de impunidade que a Justiça brasileira passa ao cidadão.

“(...) pobreza e desigualdade são e não são condicionantes da criminalidade, dependendo do tipo de crime, do contexto intersubjetivo e do horizonte cultural a que nos referirmos. Esse quadro complexo exige políticas sensíveis às várias dimensões que o compõem. É tempo de aposentar as visões unilaterais e o voluntarismo.” (SOARES, 2006, p.94).

Zaluar (2007) corrobora a visão de Soares e acrescenta mais um elemento: para ela soma-se à pobreza e à desigualdade - que tornam os jovens, principalmente, vulneráveis às atrações fornecidas pelo mundo do crime – e ao sentimento de impunidade, a rápida urbanização da sociedade brasileira nos últimos 30 a 40 anos que teria dificultado as práticas urbanas de tolerância que deveriam permear o comportamento do então novo cidadão urbano. O que, por sua vez, causou o bloqueio na transmissão de valores morais entre as gerações.

“(...) a urbanização muito rápida não permite que as práticas sociais urbanas de tolerância e civilidade sejam difundidas entre os novos habitantes das cidades nem que os valores morais tradicionais sejam interiorizados do mesmo modo pelas novas gerações da cidade. Assim, muitos homens jovens e pobres se tornaram vulneráveis às atrações do crime-negócio por causa da crise em suas famílias, muitas dessas incapazes de lidar com os conflitos surgidos na vida urbana mais multifacetada e imprevisível. Vulneráveis também por causa do abismo entre adultos e jovens, por causa do sistema escolar ineficaz, além da falta de treinamento profissional, adicionado aos postos de trabalho insuficientes” (ZALUAR, 2007, p.35).

Se pensarmos nos roubos diários cometidos por jovens pobres que vivem nas ruas, boa parte viciados em drogas, abandonados pelo Estado e por sua família, então veremos a pobreza e a desigualdade social agir de forma contundente no comportamento criminoso. O mesmo vale para o jovem que atua na venda a varejo de drogas nas periferias das grandes cidades. Jovens estes seduzidos pelas vantagens econômicas e sociais que o tráfico de drogas lhes oferece (ZALUAR, 2007). E o que pensar dos operadores do tráfico de armas e dos crimes chamados de “colarinho branco”? Nesses casos, talvez a impunidade seja o grande motivador.

Em suma, é consenso entre pesquisadores na área de segurança pública que devemos eliminar a ideia da generalização quando o assunto refere-se às causas da criminalidade violenta no país. Como dito acima, as causas são diversas e acompanham a dinâmica social brasileira que também é extremamente diversificada. Destarte, é inútil tentar identificar apenas uma única causa para o comportamento criminoso, sobretudo em um país cuja principal característica é a sua diversidade cultural e comportamental.

1.2 Um breve histórico da ideia de segurança pública no Brasil

Para analisarmos a situação presente, vamos voltar no tempo e analisar de maneira breve o passado brasileiro no que diz respeito à segurança pública. A história da segurança pública nacional é repleta de meandros e, por isso, seria interessante refletir, mesmo que de forma rápida, o histórico das políticas públicas de segurança no país. Creio que dessa forma poderemos vislumbrar a dinâmica atual do combate à criminalidade e à violência, bem como as alternativas de políticas públicas empregadas em alguns dos momentos da história do Brasil.

“A segurança da sociedade surge como o principal requisito à garantia de direitos e ao cumprimento de deveres, estabelecidos nos ordenamentos jurídicos. A segurança pública é considerada uma demanda social que necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade para ser efetivada. Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva” (CARVALHO e SILVA, 2011, p.60).

Curiosamente, a expressão “segurança pública” apareceu pela primeira vez em arquivos oficiais do Estado somente na Constituição Federal de 1937 com a seguinte redação:

“Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: V – o bem estar, a ordem, a tranquilidade a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme” (BRASIL, 1934).

Coforme observam Costa e Lima (2014), em outras Constituições Federais, como a de 1934, por exemplo, a expressão encontrada é a de “segurança interna” quando há a menção ao controle da ordem. Somente com a Constituição Federal de 1988 que o conceito de segurança pública seria tratado com mais atenção, sendo atribuído um capítulo específico para tal. Estes autores observam também a ausência de uma definição clara nestas Cartas Magnas acerca do que seria a correta definição do conceito de segurança pública. Para eles, não há na legislação brasileira algo que possa esclarecer com exatidão o significado deste conceito. “(...) nossa atual constituição não define o que vem a ser segurança pública, apenas delimita quais organizações pertencem a esse campo” (COSTA e LIMA, 2014, p.483).

Não podemos deixar de observar que a segurança pública no Brasil tem variado ao longo dos anos quanto às suas estratégias e objetivos. De acordo com Freire (2009), podemos analisar historicamente a segurança pública brasileira a partir de três paradigmas, tomando como início o período da Ditadura Militar no país, pois antes disso poucas medidas de destaque podem ser destacadas. Esses três paradigmas seriam, segundo Freire, a de Segurança Nacional, implementada durante a Ditadura Militar; a Segurança Pública, que atinge seu ápice com a promulgação da Constituição de 1988; e a Segurança Cidadã, tema cada vez mais presente nos debates acadêmicos da área em toda América Latina e que começa a influenciar a segurança pública brasileira no início do século XXI (FREIRE, 2009).

A Segurança Nacional, conceito este adotado no Brasil durante o período da Ditadura Militar – entre os anos de 1964 e 1985 –, tinha como objetivo a proteção dos interesses nacionais ligados às preferências dos detentores do poder, afirma Freire. Sendo assim, a Segurança Nacional enxergava a violência como sendo algo que pudesse comprometer os interesses nacionais e a ordem pública. O papel do Estado, neste caso, seria o de eliminar quaisquer ameaças que porventura pudessem surgir com a finalidade de colocar em risco

estes interesses nacionais e, para isso, era permitida a utilização de quaisquer métodos para alcançar tal objetivo. Ainda segundo Freire, as Forças Armadas possuíam, nesse momento, todas as atenções voltadas para a sua atuação. Entre todo esse contexto, o indivíduo era obrigado a se submeter aos tais interesses nacionais tendo, inclusive, seus direitos de oposição cassados. Como estratégia de ação do governo, Freire destaca a criação de um serviço de inteligência capaz de identificar ações consideradas como subversivas.

A ideia de Segurança Pública, que surge com a redemocratização do país e a subsequente Constituição de 1988, preza também pela preservação da ordem pública, porém, acrescenta dois atores: as pessoas e o patrimônio. Sendo assim, a noção de Segurança Pública passa a englobar, além da preservação da ordem pública, também a proteção das pessoas e dos patrimônios. O conceito de violência assinalado por Freire neste caso seria uma potencial ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio. O Estado, então, atuaria no controle e na prevenção desse tipo de violência e, neste ponto, as polícias passam a ser tomadas como ator principal na implementação de tal política pública. Quanto aos indivíduos, além de ter de volta o direito ao voto, passa a ser também responsável pela segurança. Os estados da federação também passaram a exercer papéis de extrema importância nesse contexto: ficam responsáveis pela implementação das políticas de segurança determinando suas regras e diretrizes com o apoio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA).

Por fim, a Segurança Cidadã, fortalecida pelo clamor da sociedade civil no final do século XX, teria como principal objetivo a promoção da cidadania plena como fator crucial para a prevenção e controle da violência. Violência esta tida como uma ameaça concreta ao pleno gozo da cidadania por parte dos indivíduos (FREIRE, 2009).

“[O Estado teria como função a] implementação de políticas setoriais articuladas, com foco no âmbito local. Governo Federal, estados e municípios possuem papel nesse processo. Além das instituições policiais, instituições responsáveis pelas políticas sociais também participam da política. Nova importância é conferida à gestão local da segurança, em contraste com a perspectiva anterior que mantinha a esfera de atuação concentrada principalmente no âmbito estadual e federal” (FREIRE, 2009, p.55).

Nesse aspecto, os indivíduos, por sua vez, exerceriam um papel fundamental, qual seja, ocupar o centro da política e, também, ser seu principal beneficiário. O cidadão seria

conclamado a participar diretamente ajudando a desenvolver ações voltadas para sua respectiva comunidade e podendo gerar reflexões para além.

Agora que falamos um pouco sobre a evolução do conceito de segurança pública em sua forma normativa, podemos discorrer acerca das transformações pelas quais o Brasil passou que podem ter contribuído para esta evolução.

1.2.1 O avanço da criminalidade violenta no Brasil.

Nos últimos 40 anos, a sociedade brasileira passou por intensas transformações. Por um lado, a crescente urbanização do país, que ocasionou uma migração em massa para as principais capitais dos estados da Federação; por outro, a falência do sistema de justiça criminal alavancando a sensação de impunidade. Estes dois fatores somados teriam favorecido, segundo Cerqueira, Lobão e Carvalho (2005), de forma estrutural, as condições ideias para o crescimento da criminalidade no país.

“Estes condicionantes estruturais [transformações demográficas e sentimento de impunidade] permitiriam que se estabelecessem as condições ambientais ideias para o crescimento do crime desorganizado e organizado: espaços urbanos altamente complexos; grande contingente de jovens sem supervisão e orientação, incluídos (pela mídia de massas) na cultura do consumo, mas excluídos dos meios econômicos para sua realização; grande difusão e descontrole do acesso a elementos altamente criminogênicos como armas, drogas e bebidas alcoólicas; e perspectiva de impunidade, ditada pela falência do sistema de justiça criminal” (CERQUEIRA, LOBÃO e CARVALHO, 2005, p.1).

Não há dúvidas de que a segurança pública brasileira passou por um processo de deteriorização nas últimas décadas do século XX, guiando o Brasil à posição de um dos países mais violentos do mundo. E com o passar dos anos, a criminalidade que até então tinha se expandido para os grandes centros urbanos, passou a fazer o caminho inverso e invadir também outras regiões do país que antes eram tidas como menos violentas, principalmente os municípios mais afastados das capitais e com menor número de habitantes. (CERQUEIRA, LOBÃO e CARVALHO, 2005).

Para resumir seu argumento, estes autores destacam quatro pontos que ajudam a explicar o avanço da criminalidade violenta no país nas últimas décadas: (1) O crescimento da população urbana, sobretudo entre o período de 1970 e 2000, que sobrecarregou os centros urbanos que não conseguiam absorver tamanha densidade populacional, causando um colapso nas esferas habitacional, educacional, de saúde e, obviamente de segurança; (2) A desigualdade socioeconômica, cuja relação com o crime tem sido apontada na literatura especializada no tema; (3) A utilização disseminada de armas de fogo pela população, ou seja, o acesso clandestino e indiscriminado que se espalhou pelo país nas últimas décadas; e (4) A impunidade ocasionada pela falência do sistema de justiça criminal brasileiro (CERQUEIRA, LOBÃO e CARVALHO, 2005).

Zaluar (2007) também enfatiza as transformações pelas quais o Brasil passou nestas últimas décadas e que estariam ligadas ao aumento da criminalidade. Transformações econômicas, políticas e culturais que levaram a uma ruptura no tecido social na medida em que alterou os meios de desenvolvimento das novas identidades sociais, sobretudo a dos jovens. Com isso, teria ocorrido uma mudança nos estilos de vida e o consequente aumento da demanda por drogas ilícitas.

“(...) a sociedade brasileira, pode-se dizer, foi colonizada pelo mercado que passou a carecer dos limites morais usualmente fornecidos pelo social. Como uma atividade ilegal e insensível, que favorece isso, o comércio de drogas faz parte desse novo ambiente social, econômico e cultural” (ZALUAR, 2007, p.34).

Assim como Cerqueira, Lobão e Carvalho, Zaluar enfatiza a contribuição do sentimento crescente de impunidade ao longo destas últimas décadas. Para ela, a impunidade, bem como a desigualdade jurídica, seriam oriundas da forma como eram tratadas as decisões judiciais ao longo da história brasileira.

“(...) onde imperavam chefes locais, os juízes então não tinham autonomia e as suas decisões usualmente beneficiavam os poderosos, cujos crimes ficaram impunes. Não se pode dizer que os tribunais estavam acima do poder privado local, exceto no RJ, a capital onde os tribunais superiores adquiriam a independência necessária. Consequentemente, a impunidade tem uma longa história no Brasil. Os policiais também foram formados para satisfazer os proprietários de terra e a eles submeterem-se, reprimindo somente os pobres, os negros e os indígenas” (*Idem*, p.36).

A estes fatores elencados acima, podemos trazer mais um, cuja a importância Soares (2006) chama a atenção: o negligenciamento para com as polícias. Para ele, a maneira como a polícia fora tratada no momento de repactuação democrática do país teria contribuído para o avanço da criminalidade e, mais do que isso, para a perpetuação do modelo de dominação social perpetrada pelos setores mais conservadores da nossa sociedade.

“A consequência da ausência de projetos de reforma é, portanto, a degradação institucional da polícia e de sua credibilidade; a ineficiência investigativa e preventiva; as ligações perigosas com o crime organizado e o desrespeito sistemático aos direitos humanos. Além disso, o fato de não ter acompanhado o processo de modernização técnica que caracterizou tantas outras instituições nacionais fez com que seu modelo gerencial permanecesse arcaico, reativo e fragmentário, refratário a procedimentos racionais” (SOARES, 2006, p.76).

Se, portanto, desejarmos traçar um mapa contendo os principais elementos presentes na história recente brasileira que tenham contribuído de alguma maneira para o avanço da criminalidade violenta, este mapa deve conter a urbanização das grandes cidades que não teriam conseguido absorver toda a demanda ocasionada pelos migrantes, o sentimento de impunidade que ainda hoje impera no imaginário criminoso, o acesso ilegal às armas de fogo, cuja letalidade é assustadora e, por fim, o comprometimento das atividades policiais relacionado a um possível negligenciamento destas instituições.

Destarte, como a União se posiciona diante deste quadro, isto é, como o governo federal abraça a questão da segurança pública? É algo que trataremos na seção a seguir.

1.3 A estrutura da segurança pública no Brasil atual.

Ao governo em exercício cabe a escolha de suas políticas públicas, seja pela continuação de políticas de governos anteriores ou por suas reformulações (ZAVERUCHA e NÓBREGA Jr., 2015). Na esfera da União, o contexto institucional é caracterizado por uma fragmentação no campo da segurança pública: “O problema maior não é a distância formal, mas a ausência de laços orgânicos, no âmbito de coordenação das políticas públicas. O que se está enunciando é grave: os respectivos processos decisórios são incomunicáveis entre si” (SOARES, 2006, p. 99).

Para Soares (2006), o governo federal poderia atuar não apenas com as polícias que estão sob sua responsabilidade, mas também por meio de uma política abrangente capaz de proporcionar meios de cooperação interinstitucional, impondo exigências minimamente eficazes no fornecimento de serviços na área de segurança pública. O que vemos hoje é uma ausência de ações práticas efetivas, restritas ao financiamento aos estados da federação e às ações das polícias federais; não há uma ação contundente e programática em curso. Vejamos, portanto, como se desenvolve os esforços da União na área de segurança.

1.3.1 A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA)

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA), criada pelo Decreto nº 2.315 de 4 de setembro de 1997, foi decorrente da transformação da extinta Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG). Compete à SENASP, dentre outras coisas, assessorar o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade; planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública; elaborar propostas de legislação e regulamentação de assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado; estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública; realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência; promover e coordenar as reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública; e incentivar e acompanhar a atuação dos Conselhos Regionais de Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

1.3.2 O Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP)

O CONASP foi institucionalizado por meio do Decreto nº 98.936 de 1990 e, em 1997, foi reformulado através do Decreto nº 2.169. Trata-se de um órgão colegiado de cooperação técnica entre os estados da federação no combate à criminalidade e submetido ao Ministério da Justiça. O CONASP é composto por membros da sociedade civil, gestores e trabalhadores da área de segurança pública. Entre os seus objetivos está o de formular a Política Nacional de Segurança Pública.

Uma das principais características do CONASP – e talvez um de seus pontos fracos – é a ausência de força normativa, isto é, ele não possui a prerrogativa de abrigar outros órgãos do sistema de segurança pública, sendo tão somente um órgão de cooperação técnica ligado diretamente ao Ministério da Justiça e, consequentemente, sem autonomia. Não se pode negar o seu papel insignificante na formulação de políticas públicas de segurança. No ano de 2010, diante de sua pouca atuação na área, o CONASP passa por uma abrangente reformulação por meio do Decreto nº 7.413 de 30 de dezembro de 2010 na tentativa de justamente torná-lo mais atuante no cenário da segurança pública nacional (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

1.3.3 A Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENASP)

A Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENASP) foi criada em 22 de fevereiro de 2010 e seu principal objetivo é o de planejar e implementar de maneira coordenada ações e metas nas áreas de justiça e segurança pública em nível nacional. Trata-se, pois, de uma estratégia de segurança que integra o Judiciário, o Ministério Público e as Defensorias.

A ENASP possui como metas eliminar a subnotificação de homicídios; concluir todos os inquéritos que investigam homicídios instaurados até 31 de dezembro de 2007; alcançar a pronúncia em todas as ações penais relativas a homicídios ajuizadas até 31 de dezembro de 2008; e julgar as ações penais relativas a homicídios dolosos distribuídos até 31 de dezembro de 2007.

As reuniões da ENASP ocorrem uma vez por ano, no mínimo, tendo em pauta o planejamento de ações conjuntas, avaliações dos cumprimentos de metas e a criação de grupos cuja responsabilidade é a de coordenação ao longo de cada período pré-estabelecido (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

1.3.4 O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)

Também instituído no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) tem como objetivo apoiar projetos no âmbito da segurança pública estabelecidos nas diretrizes do plano de segurança da União. Sua intenção é a de apoiar os projetos na área de segurança pública passando pelo treinamento de policiais – civis,

militares, bombeiros e guardas municipais – até à modernização dos sistemas de informações, estatísticas policiais e polícia técnica e científica.

Os recursos do FNSP são destinados àqueles estados mediante o cumprimento de algumas diretrizes, a saber, a instituição do plano local de segurança pública; os integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e Sobre Drogas (SINESP) que cumprirem os prazos estabelecidos pelos órgãos competentes para o fornecimento de dados e informações ao Sistema; e o município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou institua Conselho de Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

1.4 O papel de cada ente da Federação na segurança pública

Conforme dito anteriormente, a segurança pública representa um dos principais desafios para o país. No discurso das autoridades competentes, impera a necessidade do combate à violência e ao crime, elegendo-o como uma das prioridades em seus programas. Já mencionei que o tema tem tratamento específico na Constituição Federal de 1988, mais especificamente em seu artigo 144; o texto dispõe que a segurança pública é “dever do Estado” e deve ser exercida pelas Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, civis, militares e Corpos de Bombeiros militares. A gestão da segurança pública cabe a cada ente da federação liderado pelo chefe do Executivo; no caso dos estados, fica sob a chefia do Governador do Estado, a quem estão subordinados as polícias militares e civis. Já o chefe do Poder Executivo Federal tem a competência de organizar as polícias federais dentre outros da administração federal (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Compete à União a defesa de seus interesses e dos seus órgãos, o policiamento das áreas de fronteira do país, o combate ao tráfico internacional e interestadual de drogas e ao contrabando e a construção e manutenção de prisões federais, bem como realizar o patrulhamento das rodovias federais. A União assume ainda a função de propor leis sobre a questão e de articular a integração entre os órgãos de segurança pública e de justiça criminal. O Governo Federal conta com três forças policiais subordinadas ao Ministério da Justiça: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal.

Aos Governos Estaduais e do Distrito Federal cabe a responsabilidade principal pela segurança pública. São os responsáveis pela execução das ações de segurança, incluída a construção e a manutenção das penitenciárias estaduais. Além disso, organizam e mantêm o policiamento ostensivo, que é realizado pela Polícia Militar, e os órgãos técnicos de investigação criminal coordenados pela Polícia Civil (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Os municípios, por sua vez, têm a competência para desenvolver ações, projetos e programas cujos objetivos seriam a prevenção social ao crime e a redução do sentimento de insegurança no âmbito municipal. As prefeituras colaboram através do planejamento urbano, da oferta de serviços públicos como escolas, áreas de lazer e prática de esportes, bem como distribuindo iluminação, ruas asfaltadas, etc. Com isso, os municípios dificultam o surgimento de espaços que possam ser dominados por organizações criminosas devido à ausência do poder público em determinados locais. Os municípios também podem criar guardas municipais para a proteção de bens, serviços e instalações. A lei nº 13.022/2014 regulamenta as atribuições das Guardas Municipais na prevenção à violência, proteção dos direitos humanos fundamentais, exercício da cidadania e das liberdades públicas, preservação da vida, patrulhamento preventivo, etc.

A segurança pública prevê e requer integração e articulação entre as esferas políticas diversas presentes no território; como podemos ver as responsabilidades estão divididas entre União, Estados (incluindo o Distrito Federal) e municípios, mas a articulação plena entre estes reside apenas no plano ideal de uma política de segurança abrangente que não condiz com a que é colocada em prática atualmente. A atuação do Governo Federal – apesar de toda a estruturação descrita na seção anterior – está restrita, desde 2001, aos recursos repassados aos estados por meio do FNSP. Não se percebe nenhum movimento da União no sentido de elaborar uma política federal de segurança, cabendo tal tarefa somente aos estados e, em certas ocasiões, com o apoio de alguns municípios (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Sendo assim, alguns estados brasileiros se debruçam na tarefa reduzir seus índices de criminalidade e violência. Foi o que aconteceu com os estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco e Minas Gerais, por exemplo, cujas ações na área de segurança no primeiro decênio deste século conseguiram reverter o quadro grave de violência que então se encontravam (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

1.4.1 Rio de Janeiro.

Em dezembro de 2008 a cidade do Rio de Janeiro instala na comunidade de Santa Marta, zona sul da cidade, a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), dando inicio a mais famosa política de segurança pública do Rio de Janeiro. A “ocupação” – termo utilizado pelos próprios policiais e veiculado incansavelmente pela imprensa – ocorreu, como de praxe na ocasião, com a incursão inicial do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) com o objetivo de “limpar o terreno”, isto é, apreender drogas, armas e executar mandados de prisão decretados (CARVALHO, 2013). Isso tudo para a entrada a seguir de 125 policiais treinados sob a doutrina do policiamento comunitário ou de proximidade e sob o comando da Capitão Priscilla Azevedo. Estas UPPs foram tratadas durante muito tempo como uma resposta bem-sucedida do Estado à criminalidade urbana violenta. Segundo Burgos *et.al.* (2011), as UPPs são batalhões especiais

“para a ocupação policial ostensiva de territórios populares, em geral favelas, e consequente consolidação do combate à presença de gangues de traficantes fortemente armadas, situação que na cena urbana local vinha sendo percebida como a principal responsável pela produção da violência urbana” (BURGOS *et.al.*, 2011: 51).

O Rio de Janeiro, no final do século XX, era conhecido com um estado violento, sobretudo em sua capital e região metropolitana. A cidade do Rio de Janeiro ficou conhecida nesse período como uma das cidades mais violentas do país graças à junção de elementos comprometedores do bem-estar social, entre eles o comércio de drogas, a ausência do Estado – que quando agia era com o excesso do uso da força para lidar com a criminalidade - e a corrupção de agências estatais como as polícias, por exemplo. A combinação destes elementos ganhou os seus contornos a partir da década de 1980 alcançando seu ápice na década seguinte. Sendo conhecida como um lugar violento, a cidade, então, precisava ser “pacificada”, principalmente após os anúncios da cidade como sede das Olimpíadas de 2016 e do Brasil como sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014, dois megaeventos que projetaria a imagem não apenas do Rio de Janeiro como também do Brasil para o restante do mundo. Portanto, era necessário que a “cidade maravilhosa” passasse a imagem de cidade da paz para o público estrangeiro (CARVALHO, 2013).

Nesse contexto foram implementadas as UPPs, cujo objetivo anunciado pelos seus idealizadores era o de desarmar o tráfico de drogas e retomar os bairros perdidos para o Estado. No ano de 2010 esse programa se expande por outras comunidades do Rio de Janeiro abrangendo uma área cada vez maior pela cidade. Tal avanço do programa foi considerado rápido e gerou a insatisfação por parte dos traficantes locais que iniciaram uma onda de roubos seguidos de incêndios pela capital fluminense. Ao todo foram registrado 125 incêndios a veículos que atualmente podem ser vistos como o estopim para o início da segunda fase de implementação das UPPs. Nessa segunda fase, os complexos da Penha e do Alemão – grandes conglomerados de favelas - foram os locais escolhidos para as novas incursões policiais, sendo transmitidas ao vivo pela televisão (BURGOS *et.al.*, 2013). Segundo Wolff (2015), embora tenha demonstrado aprovação por parte das pessoas que vivem nas comunidades alcançadas pelas UPPs, sua implementação sempre foi alvo de críticas e, atualmente, seu funcionamento encontrar-se-ia em crise.

1.4.2 São Paulo

Em 2002, o estado de São Paulo registrava uma taxa de homicídios de 38 mortos por 100 mil habitantes (WAISELFISZ, 2014). Tal situação colocava o estado entre os mais violentos do país. No entanto, nos anos seguintes esse quadro começa a reverter; o número de homicídios do estado começa a cair: dos 38 casos por 100 mil habitantes em 2002 para 15,1 mortos a cada 100 mil habitantes em 2012, uma redução de 60,3% na taxa de homicídios.

“Desde o segundo governo Mário Covas, em fins da década de 1990 até o ano de 2008, pode-se identificar a implementação de um projeto sério para a segurança pública em São Paulo. Aprimoramento do setor de inteligência da Polícia Civil, investimento maciço no Departamento de Homicídios, contratação de novos policiais militares, adoção do sistema de georreferenciamento do crime, melhoria substantiva da estrutura logística das polícias, ampliação corajosa do número de vagas no sistema prisional e o estabelecimento de parcerias com entidades da sociedade civil para o desenvolvimento de projetos de prevenção social da violência, foram algumas das ações governamentais que geraram projetos que tiveram continuidade de gestão por oito anos. Não é casual, portanto, que entre 2001 e 2009, a taxa de homicídios no estado tenha sido reduzida em mais de 65% e a taxa de roubos em mais de 30%.” (Saporì, 2011, p. 13).

A cidade de São Paulo, por sua vez, acompanhou esse processo. No ano de 2002 ela possuía uma taxa de homicídios de 52,6 mortos a cada 100 mil habitantes, fazendo da capital paulista a sexta cidade mais violenta do país. Também nos anos seguintes a cidade de São Paulo começou a testemunhar a queda das taxas de homicídio que leva a uma redução em dez anos (a contar de 2002 até 2012) de 70,7% dos homicídios em geral (WAISELFISZ, 2014).

O “caso paulista”, como ficou conhecido esse fenômeno da queda das taxas de homicídios em São Paulo, tornou-se uma questão intrigante entre gestores públicos e pesquisadores na área de segurança pública. Várias hipóteses explicativas surgiram desde então na tentativa de identificar os fatores essenciais para tal redução dos índices de violência letal.

Segundo Willadino *et.al.* (2011), a questão orçamentária seria um dos pontos chave para o declínio das taxas de homicídio no estado. Para a autora, houve um aumento substancial no orçamento destinado à segurança pública do estado durante a década de 2000. A forma de utilização desses recursos seria, assim, um dos pontos a serem destacados para a política considerada exitosa do estado de São Paulo. Estes recursos teriam sido, então, voltados para o desenvolvimento e a aplicação de novas tecnologias na área de segurança, como, por exemplo, o videomonitoramento das ruas, o investimento em inteligência policial e o desenvolvimento de sistemas de informações criminais capaz de criar um banco de dados com informações georreferenciadas de incidências de atos criminosos. Além disso, destaca-se também a reestruturação do sistema de formação policial, com a incorporação aos currículos de temas como direitos humanos e policiamento preventivo (WILLADINO *et al.*, 2011).

Renato Sérgio de Lima no *Seminário Crime, Violência e Cidade*, realizado em 2009, levantou ainda duas hipóteses adicionais: A primeira seria com relação à atuação da gestão municipal, com destaque para as ações preventivas (recuperação de espaços públicos como praças e áreas de lazer, iluminação pública, ações de prevenção unindo as escolas e o setor de saúde através das secretarias municipais). A segunda hipótese estaria ligada ao papel do crime organizado na consolidação de novos mecanismos de controle social. Essas hipóteses vêm sendo discutidas com base em resultados de estudos etnográficos que ressaltam a importância dos mecanismos de controle social de facções criminosas como o Primeiro Comando da Capital (PCC).

Nota-se, portanto, a união de vários fatores que poderiam explicar a redução da violência no estado de São Paulo, principalmente os crimes de violência letal, comprovando a ideia de tal redução possuiria um caráter diverso e complexo envolvendo ações das mais variadas causas. Em suma, seria possível de observação neste caso a articulação de ações repressivas por um lado, e de ações preventivas por outro. Isso representaria a estratégia utilizada pelo estado de São Paulo para a queda no número de homicídios registrada tanto no estado quanto na capital.

1.4.3 Minas Gerais

O primeiro passo do governo mineiro em direção da redução da violência e da criminalidade no estado foi a criação da Secretaria de Defesa Social no ano de 2003, redefinindo, assim, a arquitetura institucional da extinta Secretaria de Segurança Pública. O surgimento desta nova secretaria propiciou a integração entre a polícia militar, a polícia civil, o corpo de bombeiros, a defensoria pública, o sistema penitenciário e o sistema socioeducativo. Tal integração figuraria, com o passar dos anos, como o ponto-chave para a estratégia de redução da criminalidade no estado de Minas Gerais (TEIXEIRA, 2013). Também foi criada no âmbito da Secretaria de Defesa Social em 2003, a Superintendência de Prevenção Social à Criminalidade (SPEC), órgão este encarregado de elaborar o Plano Estadual de Segurança Pública, cujo estabelecimento daria ensejo às diretrizes da política de prevenção que seria implementada em Minas Gerais (SAPORI, 2007).

O objetivo principal da SPEC é o de desenvolver a política de prevenção social à violência e à criminalidade no estado de Minas Gerais por meio de programas e projetos voltados para a promoção de “modos de vida distintos do envolvimento direto com a criminalidade”⁵ através de campanhas educativas, estímulos a ações comunitárias, atividades coletivas de cidadania, esporte e cultura, atendimento ao público, propostas educativas e socialização.

Há também no estado os Núcleos de Prevenção à Criminalidade que nada mais são que espaços criados em locais cujos índices de crimes violentos foram considerados elevados após o levantamento de dados promovido pelo Centro de Estudos de Criminalidade e

⁵ Governo do Estado de Minas Gerais, Secretaria de Defesa Social disponível em <http://seds.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/programas-e-acoes> acesso em 19/10/2015.

Segurança Pública – Crisp/UFMG. Uma vez identificado estes locais intervenções foram feitas por equipes especializadas que desenvolvem, em parceria com instituições pública, privadas e lideranças comunitárias, grupos de discussão com gestores locais a fim de planejarem a política de prevenção que engloba o policiamento comunitário, a realização de seminários e de fóruns comunitários, além do atendimento a demandas individuais e coletivas.

Neste caso de Minas Gerais, as prefeituras exercem um papel fundamental no que diz respeito à política de prevenção social. Embora os Núcleos de Prevenção à Criminalidade sejam geridos pela Superintendência de Prevenção à Criminalidade, a perspectiva é a de que programas como o Fica Vivo e o Mediação de Conflitos, por exemplo – programas de destaque do governo – sejam executados com o acompanhamento das prefeituras. Há, portanto, a necessidade da articulação entre o governo do estado e os municípios nos locais onde a política de prevenção social é implantada.

Para isso, o governo do estado repassa aos municípios o aporte financeiro para a realização da iniciativa, disponibiliza equipe técnica e compartilha diretrizes metodológicas. [...] A prefeitura de Belo Horizonte, assim como as demais prefeituras envolvidas, são, segundo a SPEC, parceiras imprescindíveis para a implantação e desenvolvimento da política de prevenção” (WILLADINO *et al.*, 2011, p.136-137).

O plano-piloto da política de prevenção social ao crime e à violência do governo de Minas Gerais foi desenvolvido na comunidade da Pedreira Prado Lopes, no ano de 2004. Neste mesmo ano, a Pedreira Prado Lopes foi palco da morte de 64 pessoas após um conflito entre grupos de criminosos locais que disputavam entre si o controle do território. Este fato teria sido o ponto de partida para que a Secretaria de Defesa Social implantasse o Grupo Especializado em Policiamento em Áreas de Risco (GPAR), cujo objetivo seria o de “articular estratégias de polícia comunitária, repressão policial e prevenção da criminalidade em favelas e bairros denominados de área de risco, sendo assim, um tipo de policiamento incorporado no planejamento sistêmico de políticas sociais preventivas” (BONESSO, 2015, p.186), além dos programas Mediação de Conflitos e Fica Vivo naquela comunidade.

O programa Mediação de Conflitos, como o próprio nome sugere, consiste na tentativa comunitária de resolução de conflitos extrajudiciais, além do acesso a direitos

básicos e à justiça. O programa é feito a partir de atendimentos individualizados ou coletivos coordenados por duas pessoas sendo um estagiário e um especialista ou mesmo dois especialistas. O momento do atendimento pode ser considerado o principal meio de acesso ao programa e, consequentemente, é o que demanda maior atenção da equipe envolvida. A população atendida recebe atendimento jurídico específico a cada caso, além do auxílio na intermediação de conflitos locais promovendo uma tentativa de interlocução entre as partes envolvidas.

O programa Fica Vivo, por sua vez, é voltado para o público adolescente e jovem na faixa de 12 a 24 anos de idade, considerado a principal vítima da violência no país. O Fica Vivo tem como objetivo reduzir o número de homicídios – sobretudo entre a população jovem – em áreas consideradas de risco (BONESSO, 2015). Para isso, o programa oferece oficinas (de esporte, cultura, lazer) vistas como o instrumento de alcance do público-alvo.

1.4.4 Pernambuco

Entre os anos de 2000 e 2005, o estado de Pernambuco apresentava uma taxa média de homicídios de 54,13 casos a cada 100 mil habitantes, sendo essa uma das médias mais elevadas do país (RATTON, GALVÃO e FERNADEZ, 2014). O problema da criminalidade violenta no estado pernambucano era algo irrefutável, tornando imprescindível a reformulação de sua política de segurança a fim de reverter esse quadro.

Até o ano de 2006 nada de efetivo tinha sido feito no estado na área de segurança pública, apenas algumas ações policiais pontuais de repressão. Em 2007 foi elaborado o Pacto pela Vida (PPV), um programa estadual de segurança pública concebido pela equipe do recém-eleito governador Eduardo Campos (PSB). Tal programa surge a partir de um processo de debate com a sociedade civil, servidores da área de segurança pública e alguns setores do governo.

O Pacto pela Vida pode ser considerado, então, um esforço conjunto entre diversos atores envolvidos com a temática de segurança na direção de sistematizar a reformulação de uma política pública nessa área. O PPV trouxe consigo inovações política, técnicas e gerenciais tendo como inspirações experiências consideradas bem sucedidas dentro e fora do Brasil, cuja prioridade fora o combate aos crimes violentos letais intencionais. O PPV

baseou-se em um extenso trabalho de pesquisa e diagnóstico da situação criminal no estado; esta pesquisa contou com a colaboração de especialistas além de representantes da sociedade civil, movimentos sociais e órgãos públicos, obviamente. A partir dos dados apresentados por esse diagnóstico, as áreas tomadas como problemáticas no que se refere ao crime e à violência serviram de base para o delineamento das ações do programa de segurança pública.

O PPV possui seis linhas de ação, a saber, a de repressão qualificada, de aperfeiçoamento institucional, de capacitação e formação, informação e gestão do conhecimento, de prevenção social do crime e da violência e de gestão democrática. Coordenando essas linhas de ação está o Comitê Gestor, que por sua vez divide-se em cinco grupos técnicos: prevenção da violência, repressão qualificada, ressocialização de egressos do sistema penitenciário, articulação com a justiça e enfrentamento ao *crack* (RATTON, GALVÃO e FERNANDEZ, 2014).

Evidentemente que estas experiências citadas acima a título de exemplo apresentaram limitações. A implementação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, por exemplo, carregou consigo algum aspecto relativo, o que significa que nem todas as UPPs em atividade podem ser consideradas um exemplo de intervenção estatal numa comunidade com elevados índices de violência. Existem aquelas que são denominadas por Pfeifer e Rios (2013) de UPPs vitrine, ou seja, são unidades consideradas de “cinco estrelas” que por isso são as mais evidenciadas pelo governo estadual quando este procura evidenciar suas ações na área de segurança. Atualmente boa parte delas enfrenta sérias dificuldades de operação e manutenção, onde até mesmo a infraestrutura de algumas unidades chega a ser questionada. Há também a hipótese de que a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro priorizou e prioriza as UPPs instaladas nas favelas localizadas em áreas nobres da capital fluminense, oferecendo, portanto, não a proteção prometida aos moradores das favelas onde se encontram estas unidades, mas sim aos bairros mais valorizados do Rio de Janeiro que se localizam nas proximidades das mesmas (PFEIFER e RIOS, 2013).

Os estados de São Paulo e Pernambuco carregam consigo a antiga problemática representada pelo sistema penitenciário. Ambos sofrem – não muito diferente restante do país – de uma carência de medidas voltadas para este setor. Embora os estados tenham avançado na redução da violência, sobretudo do homicídio, pouco se fez pelo sistema penitenciário. Crescimento vertiginoso da população carcerária ocasionando superlotação das unidades

prisionais, facções dominantes que de tempos em tempos comandam rebeliões nas penitenciárias e ações criminosas fora delas e condições desumanas do cárcere são apenas alguns dentre tantos problemas que assombram o sistema penitenciário brasileiro; em Pernambuco e em São Paulo não poderia ser diferente, embora ambos tenham planejado ações nesta área.

A política de segurança pernambucana foi alvo de críticas também pelo fato de ter estipulado a meta anual de 12% na redução dos CVLIs. Tal meta teria partido de uma estimativa média inspirada em outras políticas de segurança dentro e fora do país. Para os críticos essa meta não levou em consideração a análise contextual do estado de Pernambuco, dificultando o seu alcance. Além disso, os 138 projetos de ação inicialmente previstos no Pacto Pela Vida seriam dificilmente executados devido ao tamanho do escopo idealizado pelo programa (MACEDO, 2012b).

Por fim, a política pública de segurança de Minas Gerais apresentou sérias limitações no que diz respeito ao programa de integração das ações policiais no estado. Uma medida ousada que ao mesmo tempo em que fora admirada pela capacidade de unificação que apresentou, mostrou-se extremamente frágil graças a disputas corporativas inerentes ao relacionamento problemático existente entre as polícias militar e civil e à falta de uma liderança capaz de lapidar as arestas existentes entre as duas instituições.

Estes são apenas exemplos de estados que na primeira década dos anos 2000 executaram políticas públicas de segurança consideradas modelos no combate à criminalidade e à violência. Nos próximos capítulos iremos debruçar-nos em dois destes estados: Minas Gerais e Pernambuco. Nestes capítulos a seguir tentaremos explorar mais a fundo os elementos que cada estado utilizou e que foram fundamentais para a redução de suas taxas de criminalidade, sobretudo as taxas de homicídios. Tentaremos analisar o que os aproxima e o que os distancia em relação às políticas adotadas em ambos estados.

Capítulo 2 – A segurança pública mineira: política de governo ou de Estado?

2.1 A segurança pública no estado na virada para o século XXI

O estado de Minas Gerais nunca ocupou o topo do *ranking* nacional dos estados mais violentos do Brasil, no entanto, durante a década de 1990 e início dos anos 2000, o estado foi palco de uma deterioração de seus padrões de segurança pública, atingindo níveis alarmantes e acompanhando a tendência nacional da época.

“Se na década de 1980 os dados estatísticos indicam o Estado mineiro com padrões considerados razoáveis de criminalidade, na década de 1990 o seu crescimento atingiu índices preocupantes (...). Como em vários estados do Brasil, houve em Minas Gerais aumento substancial nas taxas de crimes violentos. Na virada do século esses indicadores cresceram ainda mais causando um maior sentimento de insegurança pública cuja sensação se apresentava nos moldes das grandes metrópoles brasileiras como São Paulo e Rio de Janeiro” (BONESSO, 2015, p. 181).

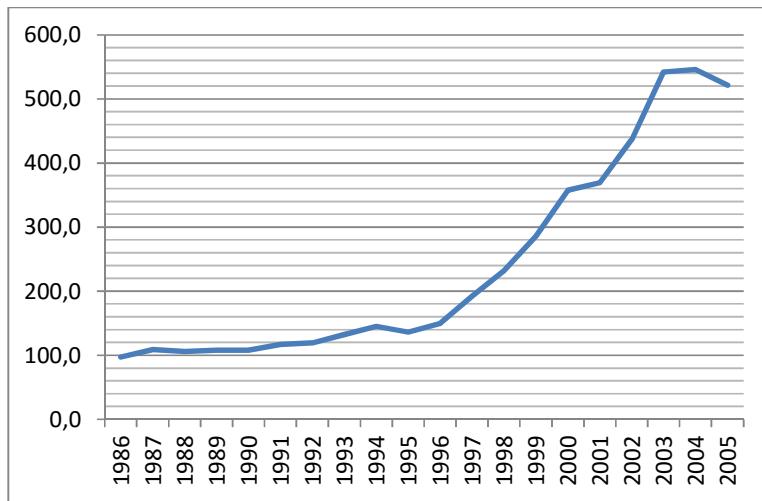
Nesse período o estado foi palco para greves policiais, rebeliões em presídios e um crescimento acelerado das taxas de crimes violentos (homicídio, homicídio tentado, estupro, roubo, roubo a mão armada, roubo de veículos, roubo de veículos à mão armada e sequestro). Segundo dados da Fundação João Pinheiro, entre os anos de 1986 a 2005, o estado de Minas Gerais apresentou uma assustadora elevação da taxa anual de crimes violentos por 100 mil habitantes passando de 97 no ano de 1986 para 521,6 no ano de 2005, contabilizando um aumento de 437,7% na incidência de crimes violentos.

TABELA 2. Taxa anual de crimes violentos por 100 mil habitantes em Minas Gerais
1986 – 2005

Ano	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Taxa	97,0	108,8	106,1	107,7	107,8	116,9	119,4	132,4	144,9	136,3
Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Taxa	149,7	192,6	231,7	286,0	357,8	369,5	436,4	542,1	546,0	521,6

Fonte: Anuário de Informações Criminais de MG, ano 2005, FJP.

GRÁFICO 5. Taxa anual de crimes violentos por 100 mil habitantes em Minas Gerais
1986 – 2005



Fonte: Anuário de Informações Criminais de MG, ano 2005.

Observando a tabela 2 e o gráfico 5 acima, observamos a elevação acentuada da taxa de crimes violentos no estado, sobretudo a partir de 1997 e tendo seu ápice em 2004, chegando a 546 ocorrência a cada 100 mil habitantes. A partir do ano de 2004 observa-se um decréscimo: algo em torno de 4,5% dos anos de 2004 para 2005 após uma relativa estabilização entre os anos de 2003 e 2004. Vale destacar o fato de que o crime violento em Minas Gerais começa a aumentar consideravelmente a partir do ano de 1992, sendo que nos anos anteriores essa categoria de crime apresenta aparente estabilidade, como podemos observar no gráfico em questão.

Nos anos de 1980 e 1990 pouco se percebeu no estado de Minas Gerais no que diz respeito a uma política de segurança pública com uma agenda específica de ações. O que prevalecia até então era o que Saporí (2007) chama de “gerenciamento de crises”, ou seja, não havia uma estrutura racional na gestão política para o combate ao crime.

“Concursos públicos diversos para recrutamento de policiais militares e civis, compra de viaturas policiais e outros equipamentos, implantação de batalhões e de delegacia regionais de polícia no interior, construção de penitenciárias e cadeias públicas, tudo isso são exemplos das intervenções governamentais que caracterizaram a política de segurança pública em Minas Gerais entre 1983 e 2002. A motivação do investimento não obedecia a um planejamento

prévios ou mesmo a um diagnóstico preciso do fenômeno da criminalidade" (SAPORI, 2007, p. 109).

Conforme podemos observar, não havia nenhum tipo de planejamento, acompanhamento ou coordenação capazes de alicerçar a prática da segurança pública no estado; era uma política essencialmente fragmentada. De acordo com um de nossos entrevistados, ao ser perguntado sobre como o estado de Minas Gerais tratava a segurança pública em fins da década de 1990, ele nos disse que

"Ela [a política estadual de segurança pública] estava basicamente fragmentada. Havia ações e projetos no âmbito da Polícia Civil, da Polícia Militar, do sistema prisional, do sócio-educativo. Cada setor tinha seus planos e projetos. Prevalecia em Minas Gerais até esse momento uma estrutura onde a Polícia Militar vinculava-se diretamente ao governador, a Polícia Civil estava vinculada à Secretaria de Segurança Pública somente. Existia uma Secretaria de Justiça e Direitos Humanos que administrava o sistema prisional e o sistema sócio-educativo. Então cada um desses setores, cada um desses secretários, cada uma dessas organizações é que definiam seus projetos, seus investimentos, suas prioridades. Não houve durante o governo Hélio Garcia, durante o governo Eduardo Azeredo e também no governo Itamar Franco uma diretriz política clara de integração e articulação dos esforços dos vários órgãos de segurança pública do âmbito estadual. Então eu diria que era uma completa fragmentação de iniciativas" (entrevista, sociedade civil).

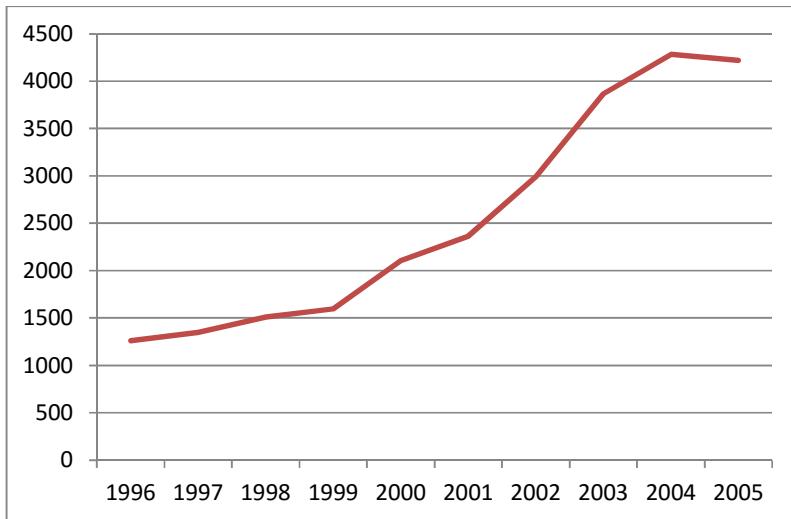
Em se tratando de óbitos por agressão interpessoal, os dados apresentados pelo SIM/DATASUS do Ministério da Saúde revelam que, no estado de Minas Gerais, o número absoluto de óbitos por agressão (categoria CID-10) subiu de 1.225 no ano de 1996 para 4.208 no ano de 2005, ou seja, em 10 anos houve um crescimento de 243,5% no número absoluto de mortes por agressão.

TABELA 3. Números absolutos de homicídios em Minas Gerais 1996 – 2005

Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Números	1.261	1.347	1.511	1.596	2.107	2.366	2.993	3.865	4.283	4.219

Fonte: SIM/MS.

GRÁFICO 6. Números absolutos de mortes causadas por agressões no estado de Minas Gerais 1996 – 2005



Fonte: DATASUS/MS.

Como podemos notar, o estado de Minas Gerais vinha numa ascendência em seus índices de crimes e violência. O crescimento destes indicadores, principalmente na segunda metade da década de 1990, trouxe ao governo estadual a necessidade de repensar a política de segurança pública, quando no ano de 2005, o estado apresentou números que sinalizavam uma reversão deste quadro, isto é, dados estatísticos que sinalizavam um esforço pela diminuição em seus índices de criminalidade provavelmente oriundos da reformulação recente em sua política de segurança pública. No presente capítulo tentaremos destacar alguns dos mecanismos utilizados pelo estado de Minas Gerais que possam ter contribuído para a queda na taxa de crimes violentos que se observa a partir de 2005.

2.2 Desenvolvendo uma nova política de segurança pública estadual

No início da década de 2000 o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais – CRISP/UFMG, liderado pelo professor Cláudio Beato e com o apoio de instituições como a Fundação Dom Cabral e a Fundação João Pinheiro, iniciou o levantamento de dados como nunca antes fora produzido a fim de analisar a situação da criminalidade violenta no estado. O diagnóstico apontou, em relação aos

homicídios, um crescimento de mais de 100% entre os anos de 1997 e 2001. Concomitantemente a estes estudos, foi articulada a formação de um grupo composto por especialistas na área criminal – policiais civis e militares, acadêmicos, membros da sociedade civil organizada – cuja responsabilidade era a formulação de projetos voltados para o controle da criminalidade violenta, sobretudo os homicídios, na cidade de Belo Horizonte inicialmente. Diante dessa escalada dos índices de criminalidade no estado, o ano de 2002 marcou o início das reuniões deste grupo, cuja agenda contemplava a identificação do problema, sua análise, a implementação de soluções e avaliação das mesmas (BEATO, 2013).

Com o diagnóstico em mãos, o CRISP/UFMG e seus colaboradores elaboraram um projeto para a redução dos homicídios na capital mineira e foram convidados a apresentar tal projeto para o então candidato ao governo de Minas Gerais, Aécio Neves (PSDB). De acordo com Bonesso (2015), este plano de intervenção, denominado Choque de Gestão, cujo modelo era o da gestão por resultados, possuía duas frentes: uma que lidava com ações de repressão qualificada ao crime e outra que priorizava a mobilização comunitária a fim de abrir campo para atividades sociais preventivas ao crime. Deste último nasceu, por exemplo, o programa Fica Vivo, um dos programas mais conhecidos entre as ações promovidas pelo estado de Minas Gerais e que trataremos detidamente mais adiante. No ano de 2003 com a vitória de Aécio Neves ao governo do estado, o plano de segurança pública discutido até então é iniciado.

“Para conter as taxas de crime violento que aumentavam desde a década de 1990, o governo de Minas Gerais criou no ano de 2003 um novo programa de gerenciamento das políticas de segurança pública. Esse modelo foi elaborado dentro do plano de governo mais amplo denominado *choque de gestão* do recém-eleito governador Aécio Neves (PSDB) cujo objetivo principal de todos os setores do governo estadual era diminuir os gastos públicos para atingir a meta do ‘déficit zero’ e elaborar 31 projetos estruturadores de planejamento estratégico através de um novo modelo para o Estado: o da gestão pública por resultados” (BONESSO, 2015, p.176).

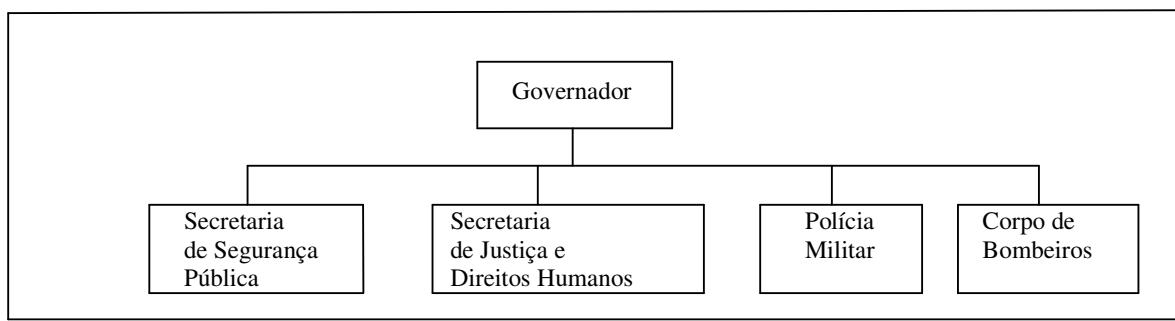
De acordo com Bonesso, a estratégia que teria dado início à nova política de segurança pública de Minas Gerais teria sido a fusão, no ano de 2003, de duas secretarias – a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos e a Secretaria do Estado da Segurança Pública – para a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). Esta secretaria foi instituída pela Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003 e prevê a subordinação

operacional das Polícias Militar e Civil ao seu Secretário, cuja obrigação seria a de garantir as autonomias administrativas das mesmas.

“Em 2003, com a criação da SEDS, houve uma subordinação operacional das polícias ao secretário de segurança pública, visto que a autonomia institucional e organizacional das hierarquias internas foi mantida fora dos poderes executivos da secretaria. O mesmo acontece com o Corpo de Bombeiros e a Defensoria Pública. Apenas o Sistema Socioeducativo a subordinação foi completa e a SEDS passou a exercer o poder em toda a organização burocrática. Até 2002 as polícias militar e civil não se subordinavam de forma operacional a nenhuma secretaria, mantendo seus vínculos diretamente com o governador” (*Idem*, p.178).

O que antes era fragmentado em duas secretarias, além da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, onde todos se submetiam diretamente ao Governador (figura 1). Com esta mudança, definiu-se o ponto de partida de uma nova maneira de se pensar a segurança pública estadual e, com isso, tanto Polícia Militar quanto a Polícia Civil – tendo respeitadas suas respectivas autonomias administrativas - estavam agora subordinadas ao mesmo secretário (SAPORI, 2007).

FIGURA 1. Arranjo institucional da segurança pública em Minas Gerais até 2002



Fonte: Sapori (2007)

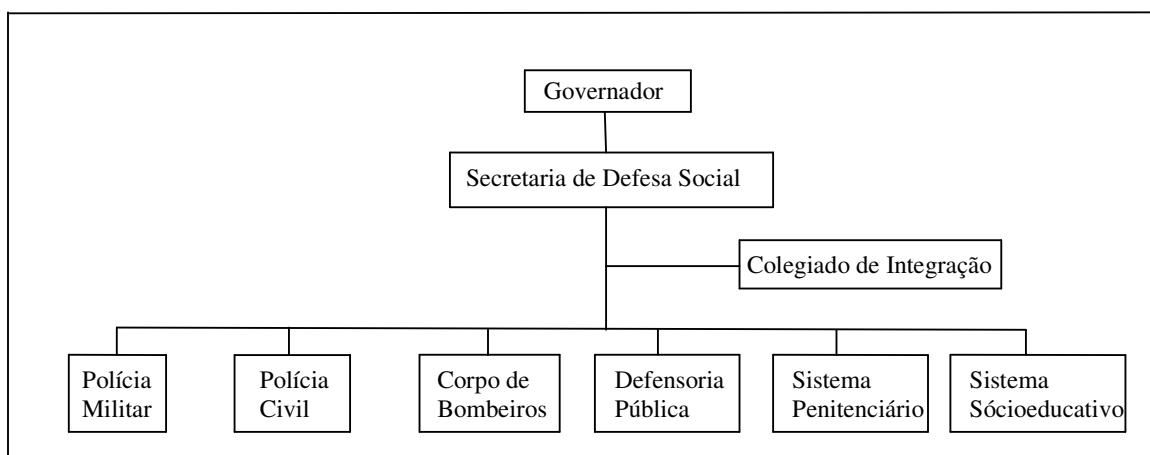
A então recém-criada Secretaria Estadual de Defesa Social (SEDS) pode ser considerada o marco inicial da então recém-criada política estadual de segurança pública, cuja estratégia principal era a de integrar alguns dos principais atores da segurança, quais sejam, a Defensoria Pública do Estado, as Polícias Militar e Civil e o Corpo de Bombeiros. A SEDS também ficou responsável pelo sistema penitenciário, pelas medidas sócio-educativas,

pela integração do sistema de defesa social, pela prevenção social à criminalidade, e pela avaliação e qualidade do sistema de defesa social.

Nesse mesmo momento foi criado o Colegiado de Integração, tendo como objetivo determinar as diretrizes da nova política de segurança pública do estado. Trata-se de um “órgão consultivo e deliberativo, presidido pelo secretário e composto pela chefia superior das Polícias Militar e Civil, da administração prisional, da Defensoria Pública e do Corpo de Bombeiros Militar” (SAPORI, 2007, p. 110). O Colegiado de Integração reunir-se-ia semanalmente e a sua agenda concentrar-se-ia na identificação de problemas, estipulação de metas e ao monitoramento de projeto e resultados.

“Tanto a nossa reunião de Colegiado, que é uma reunião mais estratégica, quanto depois as reuniões de IGESP – porque essas coisas não são iguais – era uma reunião de cúpula mesmo, que era para a discussão de toda a questão da política de segurança pública, dos índices de criminalidade, dos investimentos, das decisões sobre carreira, enfim, tudo que tinha que discutir estrategicamente o Colegiado de Integração que discutia” (entrevista, gestor).

FIGURA 2. Arranjo institucional da segurança pública em Minas Gerais a partir de 2003



Fonte: Sapori (2007)

No ano de 2004 houve um movimento de queda dos números de crimes violentos, tendo como destaque a redução nas taxas de homicídio, especificamente. Em relação ao ano de

2003, essa queda representa 3,5% nas taxas de homicídio no estado. Número modesto, mas que significou naquele momento uma vitória para a política de segurança do estado de Minas Gerais, e deu indícios de que a alteração promovida na estrutura segurança pública poderia estar surtindo um efeito positivo no que diz respeito à redução dos indicadores criminais.

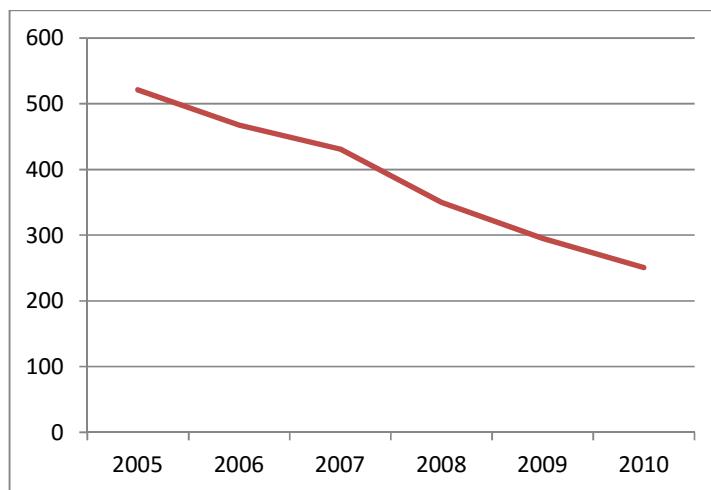
“A partir do ano de 2004 a curva da criminalidade violenta começa a decrescer: a partir desse ano, observa-se uma estabilização na taxa; em 2005 a reversão da curva é maior; e em 2006 a redução atingiu o expressivo patamar de 10,5%. Entre 2003 e 2006, ocorreu uma redução de 13% na taxa de crimes violentos no estado de Minas Gerais” (SAPORI, 2007, p. 106).

TABELA 4. Taxa anual de crimes violentos registrados em Minas Gerais por 100 mil habitantes 2005 – 2010

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxa	520,95	467,43	430,81	349,96	294,99	250,52

Fonte: Anuário de Informações Criminais de MG, ano 2010, FJP.

GRÁFICO 7. Taxa anual de crimes violentos registrados em Minas Gerais por 100 mil habitantes 2005 – 2010



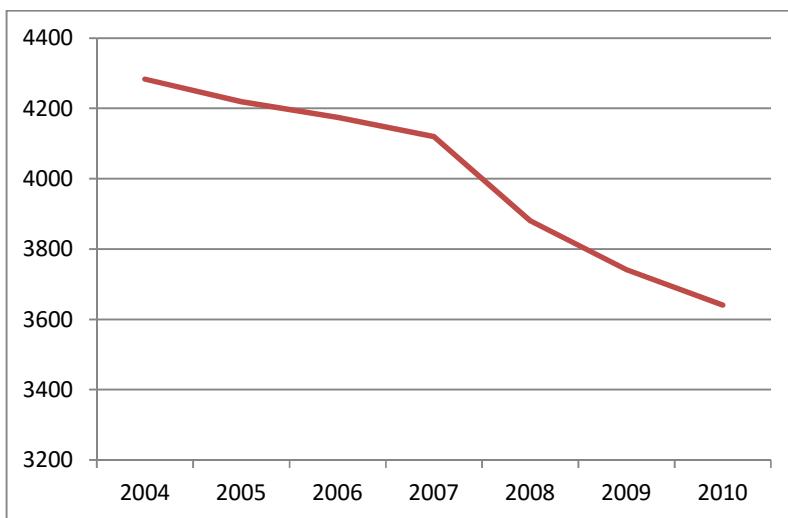
Fonte: Anuário de Informações Criminais de MG, ano 2010, FJP.

Podemos observar que a partir do ano de 2005 a taxa anual de crimes violentos (homicídio, homicídio tentado, estupro, roubo, roubo a mão armada, roubo de veículos, roubo

de veículos à mão armada e sequestro) no estado de Minas Gerais apresentou uma queda de 520,95 para 250,52 segundo os dados no Anuário de Informações Criminais de MG de 2010. Uma queda de 51,9% nesse período.

As mortes causadas por agressões interpessoais também apresentaram uma queda no mesmo período conforme mostra o gráfico a seguir.

GRÁFICO 8. Números absolutos de mortes causadas por agressões em Minas Gerais
2004 - 2010



Fonte: SIM/MS.

A partir da análise do gráfico acima, observamos que a partir do ano de 2004 a reta de mortes por agressão sofre uma queda que vai até o ano de 2010. Em 2004 o SIM/MS registrou 4.283 casos contra 3.641 em 2010, o que representa uma queda de 14,9% no número de casos.

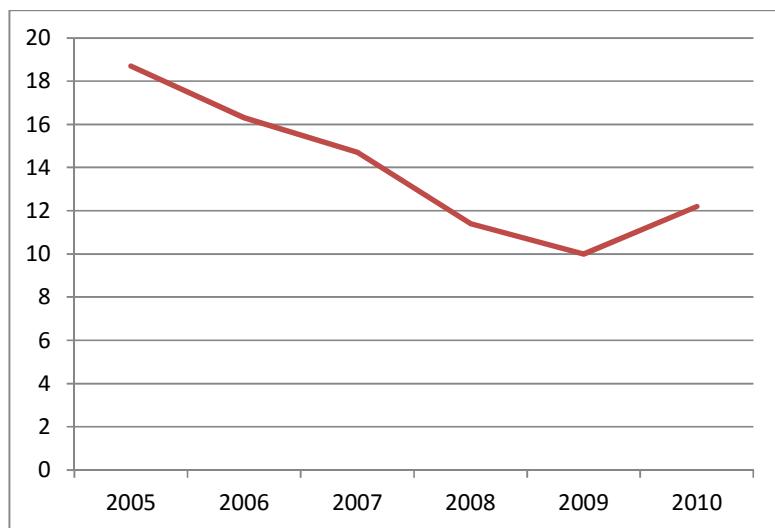
O mesmo pode ser observado na categoria de crimes violentos letais intencionais (CVLI) que agrupa as ocorrências de homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte. Dados apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública nos mostram uma reta descendente a partir do ano de 2005 para os crimes pertencentes a esta categoria.

TABELA 5. Taxas de crimes violentos letais intencionais em Minas Gerais por 100 mil habitantes 2005 - 2010

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxas	18,7	16,3	14,7	11,4	10,0	12,2

Fonte: Anuário de Segurança Pública, FBSP.

GRÁFICO 9. Taxas de crimes violentos letais intencionais em Minas Gerais por 100 mil habitantes 2005 – 2010

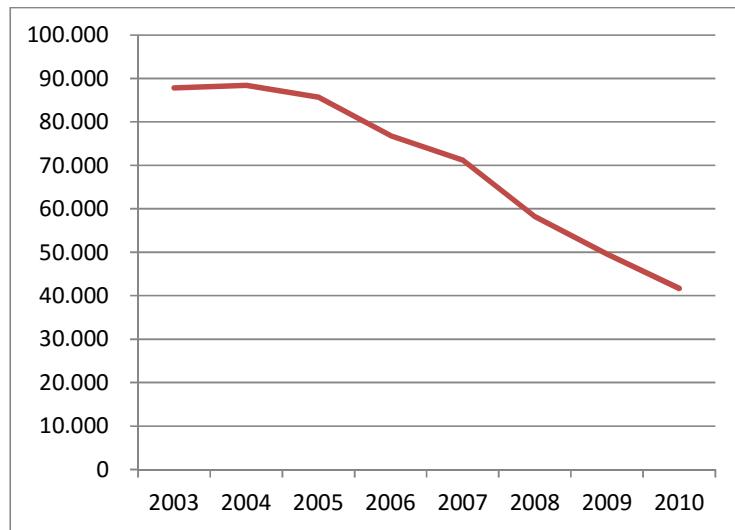


Fonte: Anuário de Segurança Pública, FBSP.

De 2005 a 2009 notamos uma queda de 46,5% nas taxas de CVLI por 100 mil habitantes em Minas Gerais com nova elevação perceptível no ano de 2009.

Os crimes violentos contra o patrimônio – roubo e roubo a mão armada – também apresentaram a tendência de queda a partir do ano de 2005 e prolongaram-se até o ano de 2010.

GRÁFICO 10. Número de crimes violentos contra o patrimônio registrados pela PMMG 2003 - 2010



Fonte: Anuário de Informações Criminais de MG, ano 2010.

A evolução temporal de crimes violentos contra o patrimônio no estado apresenta de 2003 a 2010 uma redução de 52,5% passando de 87.821 casos registrados em 2003 para 41.676 em 2010.

Para Sapori (2007), esse movimento descendente observado nas curvas de criminalidade violenta no estado de Minas Gerais representa o resultado de uma “política de segurança pública implementada pelo governo estadual entre 2003 e 2006, a qual tem como principal característica a combinação de estratégias repressivas e preventivas de controle da criminalidade” (SAPORI, 2007, p. 108). Diante dessa queda nas taxas criminais do estado de Minas Gerais, a hipótese de que a nova forma de pensar e colocar em prática algumas medidas na área de segurança pública no início dos anos 2000 nos aparece como sendo um elemento de grande importância no cenário local da época. Tentaremos, portanto, elencar algumas evidências capazes de sustentar essa hipótese.

2.3 A nova estrutura da segurança pública no estado: destaque para a prevenção social ao crime.

Segundo Bonesso (2015), o programa de gerenciamento da SEDS foi planejado sobre quatro eixos de atuação: o primeiro eixo tinha como alvo o sistema penitenciário mineiro, e seu objetivo era reduzir o déficit de vagas, transferir a custódia dos presos que estavam sob a responsabilidade da Polícia Civil para as penitenciárias, além criar e profissionalizar a guarda penitenciária com abertura de concursos e cursos de capacitação; o segundo eixo eram as ações de integração das polícias militar e civil e a valorização da atividade policial; o terceiro foi a ampliação do sistema de atendimento ao adolescente, tendo este como foco principal de sua ação estratégica contra a criminalidade; por fim, o quarto eixo era voltado para a implantação de políticas de prevenção à criminalidade, tema muito caro para a nova política de segurança mineira. Entre as nove pastas que compunham a SEDS, a prevenção social à criminalidade recebeu uma superintendência exclusiva: a Superintendência de Prevenção à Criminalidade (BONESSO, 2015).

A implementação da política mineira de segurança pública concentrou-se inicialmente nos municípios que compõem a região metropolitana de Belo Horizonte, deixando os municípios do interior do estado descobertos ou menos atendidos por essa nova política de segurança. Conforme observa Saporí (2007), os municípios do interior teriam ficado, inicialmente, com a construção de novas penitenciárias e centros de internação de adolescentes infratores. Posteriormente, no final do ano de 2005, os municípios de interior começaram a ser beneficiados com a compra de equipamentos policiais, sobretudo municípios de médio porte como Uberlândia, Montes Claros, Governador Valadares, Juiz de Fora e Uberaba.

No ano de 2003 o governo do estado de Minas Gerais – com a ajuda técnica da SEDS – elabora o Plano Estadual de Segurança Pública. O objetivo deste Plano era o de formular as diretrizes necessárias à nova política de segurança pública trazendo para isso as instituições pertencentes ao sistema de defesa social dos governos federal, estadual e municipal. A participação comunitária e as questões dos direitos humanos também fazem parte deste Plano Estadual de Segurança Pública. Sua criação reflete a necessidade de elaborar esquemas estratégicos capazes de conciliar a repressão qualificada e a prevenção social ao crime e à violência, que trataremos mais detidamente a seguir.

2.3.1 A prevenção social ao crime.

O Plano de Segurança, de acordo com informativo da SEDS e da Superintendência de Prevenção à Criminalidade (MINAS GERAIS, 2009), prevê as seguintes linhas de intervenção destinadas à prevenção social ao crime:

- Intervenções gerais: ações voltadas para toda a população independente do risco individual;
- Intervenções escolhidas: ações destinadas a grupos partindo da percepção de fatores de risco;
- Intervenções indicadas: ações direcionadas ao público que vivencia ou tenham vivenciado atos violentos ou crimes.

Entre as nove superintendências criadas na estrutura da Secretaria de Estado de Defesa Social está a Superintendência de Prevenção Social à Criminalidade. Criada pela Lei Delegada 56 – Resolução 5210 de 12 de dezembro de 2002, como o próprio nome já diz, a Superintendência de Prevenção Social à Criminalidade teria como objetivo central a execução de ações e projetos ligados à prevenção social da violência e do crime em localidade com elevados índices de criminalidade. Essa superintendência chegou a contar no ano de 2005 com 120 profissionais das mais diversas áreas: sociólogos, advogados, psicólogos e assistentes sociais. Dentre suas ações e projetos estão o programa Fica Vivo, o programa de Mediação de Conflitos, a Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medida Alternativas à Prisão e o programa de Reintegração Social dos Egressos do Sistema Prisional (PRESPI).

“A política estadual de prevenção social à criminalidade tem o desafio de construir articulação entre instituições e desenvolver programas de prevenção a serem implantadas em regiões do Estado de Minas Gerais onde a qualidade de vida está ameaçada pelos conflitos gerados pela criminalidade urbana. A prioridade das ações é atuar de forma a contribuir com a efetiva diminuição da criminalidade e da violência e, consequentemente, com o aumento da qualidade de vida da população de Minas Gerais, por meio da segurança pública. Essas ações representam uma nova concepção sobre a atuação da política de segurança pública do Estado de Minas Gerais, pautada no conceito de ‘segurança cidadã’” (MINAS GERAIS, 2009, p.30).

Nas próximas seções abordarei mais detidamente as principais ações de prevenção social do crime promovidas por Minas Gerais.

A) O programa Fica Vivo

No ano de 2002 foi criada uma comissão responsável pela análise da situação da criminalidade na capital mineira e, consequentemente, propor soluções. Esta comissão era composta por representantes da prefeitura de Belo Horizonte, líderes comunitários, lideranças das polícias civil e militar e pesquisadores na área de segurança. A partir disso, segundo Bonesso (2015), duas propostas emergiram e serviram de base para as políticas de prevenção social, a saber, a mobilização comunitária por meio da constituição da rede de proteção social e uma nova configuração de repressão policial qualificada.

A partir disso e com o objetivo de reduzir o número de homicídios, sobretudo entre a população mais jovem, foi planejado o Programa de Controle de Homicídios⁶, posteriormente denominado Fica Vivo. Em 2002, após estudo realizado pelo CRISP/UFMG onde foi possível identificar que os homicídios na capital mineira encontravam-se concentrados em torno de alguns aglomerados espalhados pela cidade (BEATO, 2013), foi desenvolvido um projeto piloto no aglomerado do Morro das Pedras, na região oeste de Belo Horizonte, local escolhido graças à “alta incidência de homicídios e à malha de aparelhos públicos e lideranças comunitárias motivadas para o enfrentamento do problema” (SILVEIRA, 2010, p.498).

Em um primeiro momento, os gestores do Fica Vivo trabalharam com a ideia de divulgação em massa de informes publicitários a respeito do programa que estava sendo instaurado naquele momento no aglomerado, cujo objetivo era o de informar os moradores sobre as ações que estavam prestes a serem implementadas e, de certa forma, fazer com que os criminosos também soubessem que as práticas de homicídios como forma de solução de conflitos tinham chegado ao fim.

“O funcionamento do Programa teve início com uma série de atividades voltadas para a comunicação, visando informar os moradores sobre as ações do Programa e suas

⁶ A troca da denominação se deve à intenção de evitar uma possível sensação estigmatizante que as comunidades teriam graças ao peso do nome inicial do projeto.

características, sinalizar aos criminosos que os homicídios não seriam tolerados como forma de resolução de conflito e estimular a participação da comunidade. Isso ocorreu por meio da fixação de cartazes, distribuição de folhetos, palestras nas escolas, reuniões na comunidade e vinhetas na TV” (SILVEIRA, 2010, p.498).

A seguir foram iniciadas as intervenções estratégicas, através da expedição de mandados de busca e apreensão de criminosos, especialmente aqueles identificados como homicidas contumazes. Em ação conjunta entre as polícias militar – com a instituição do Grupo de Policiamento Especial em Áreas de Risco (GPAR) – e civil, foram colocadas em prática ações capazes de cumprir a lei garantindo a segurança da comunidade e dificultando as atividades em pontos de venda de drogas.

“(...) iniciaram-se ações de intervenção estratégica, com expedição de mandados de busca e apreensão de delinquentes, particularmente homicidas contumazes, ações de policiamento velado e investigativo, operações de revista e apreensão de armas, e ocupação policial dos pontos de tráfico por tempo indeterminado quando da ocorrência de homicídios” (*Idem*).

Nos primeiros seis meses de atividade, o Fica Vivo apresentou a redução de 47% dos homicídios, chamando a atenção dos líderes políticos e levando à sua institucionalização pela SEDS no ano de 2003 (SILVEIRA 2010; BONESSO, 2015). Após sua institucionalização, o Fica Vivo, de acordo com alguns estudos, continuou apresentando bons resultados.

“Esse fato implicou a criação de uma estrutura própria para o Programa, com a instalação de um Núcleo de Prevenção à Criminalidade na comunidade, contratação de técnicos, remuneração de monitores de oficinas, definição de orçamento e replicação do modelo em outras 25 comunidades do estado” (SILVEIRA, 2010, p.499).

De acordo com Beato (2013), o Fica Vivo surgiu com o objetivo geral de reduzir as mortes por homicídios nas áreas em que eles se concentravam. Como objetivos específicos o programa prevê a redução de homicídios envolvendo jovens que faziam parte de gangues.

“Análises mais detalhadas revelaram que estes homicídios envolviam jovens, utilizando-se de armas de fogo, e envolvidos em gangues. Mais do que isto, verificou-se que estas mortes tinham a ver com conflitos, mais que uma questão apenas,

relacionada ao tráfico de drogas. Assim o foco foi mais nos conflitos entre as gangues do que em reduzir o tráfico de drogas” (BEATO, 2013, p. 3).

Além disso, o programa também procurou restaurar à comunidade as condições de controle local, isto é, a busca pelo empoderamento dos membros daquelas comunidades para “retomar o controle local das condições de ordem que haviam sido solapadas por estes grupos de jovens” (*Idem*).

Segundo Bonesso (2015), o Fica Vivo trabalha em duas frentes: uma de Intervenção Estratégica (que explicarei na próxima seção) e outra de Proteção Social, e é voltado, sobretudo, para a população jovem entre 12 e 24 anos residente em áreas consideradas de elevado índice de homicídios no estado de Minas Gerais. A proteção social é responsável pela formação de redes sociais comunitárias capazes de atuar preventivamente à criminalidade a partir da mobilização de jovens expostos ao fenômeno da violência. Essa rede comunitária se desenvolve em torno de oficinas, cuja principal característica é o de ser um mecanismo de atendimento e inclusão dos jovens neste programa. Os responsáveis por estas oficinas são, em sua maioria, moradores das mesmas comunidades onde atuam, permitindo uma maior capilaridade da atuação do programa na comunidade jovem local.

“A *Proteção Social* visa o trabalho de atendimento psicossocial aos jovens da localidade, o suporte para a realização das oficinas, os projetos institucionais e a constituição de redes comunitárias que garantam o acesso aos direitos sociais. Os atendimentos psicossociais são realizados pelos técnicos sociais aos jovens que, por algum motivo pessoal, queiram compartilhar seus problemas. Como a demanda é realizada pelos jovens com motivações distintas, não há uma padronização nessas formas de atendimento, podendo ser realizada no CPCs, no local da oficina ou na rua” (BONESSO, 2015, p. 189).

O eixo de proteção social é formado por ações de atendimentos e de trabalhos em rede.

- *Atendimentos*: são realizadas por meio dos seguintes instrumentos:

- a. *Oficinas*: é uma importante estratégia de aproximação aos jovens, cujos objetivos são o de prevenir a criminalidade, facilitar sua circulação no espaço público, garantir a

- esses jovens o acesso ao esporte, lazer, cultura e formação profissional, além de trabalhar temas relacionados à cidadania e aos direitos humanos;
- b. Atendimentos psicossociais: realizados pelos técnicos e voltados aos jovens que estariam envolvidos com o crime;
 - c. Projetos: seriam projetos institucionais promovidos pela diretoria que ocorreriam anualmente nas comunidades onde o programa está implantado. Dentre eles estariam as Olimpíadas Fica Vivo, a Exposição de Grafite, a Formação de Multiplicadores, os Seminários dos Oficineiros e de Articulação de Proteção Social. E são também projetos locais, cuja constituição ocorre a partir da análise dos contextos locais específicos nos quais manifestações da violência e da criminalidade estão presentes.
 - d. Multiplicadores: seriam os jovens atendidos pelo Programa que se destacassem pelas habilidades de realizar e ensinar as oficinas e os objetivos das ações.
 - e. Grupos de jovens: seu objetivo seria o de construir vínculos entre os jovens da comunidade. Sua formação ocorreria de maneira espontânea ou a partir do incentivo da equipe diante das necessidades da comunidade.

- *Trabalhos em rede*: o trabalho em rede seria realizado a partir de diferentes atores sociais. Partindo do pressuposto de que outras políticas de atendimento ao público existem nas localidades, o Programa Fica Vivo considera-as extremamente importantes para o desenvolvimento dos trabalhos. Estas políticas já existentes nas localidades podem ser instituições de defesa social, justiça, educação, saúde como, por exemplo, as escolas e os centros de saúde já em funcionamento nas comunidades.

Dentre os diversos parceiros destaca-se a já mencionada articulação com o GEPAR, grupo que atua na segurança comunitária promovendo a prevenção e a repressão qualificada aos crimes violentos, em busca de um entendimento contínuo sobre o fenômeno da criminalidade local, possibilitando aos membros do programa Fica Vivo e outros projetos afins atuar para a proteção social dos jovens em situação de vulnerabilidade social. Tal articulação também permite contribuir para um diálogo efetivo entre polícia e comunidade

em determinados contextos, tais como seminários e atividade de mobilização, possibilitando a presença da polícia em iniciativas de cunho preventivo (MINAS GERAIS, 2009).

Segundo Silveira (2010), o Fica Vivo contribuiu para a redução dos homicídios desde sua implantação em 2002. Contudo, a pesquisadora não descarta o auxílio recebido pelo Fica Vivo de outros programas como o Programa de Prevenção Ativa, implantado em 2004, e o Programa de Integração e Gestão de Segurança Pública (IGESP), a partir de 2005. Sendo assim, Silveira conclui que o Fica Vivo representa uma importante alternativa para a redução de homicídios em comunidades que possam reproduzir as mesmas condições apresentadas naquelas onde este programa fora implementado.

B) O programa Mediação de Conflitos

Com o objetivo de desenvolver ações comunitárias a fim de prevenir conflitos potenciais e concretos entre indivíduos e/ou famílias da localidade onde atua, procurando evitar que tais conflitos possam de desdobrar em ações violentas, o programa Mediação de Conflitos surge como uma alternativa ao sistema de justiça formal. Este programa se estrutura a partir de dois eixos principais, a saber, a Mediação Atendimento e a Mediação Comunitária (MINAS GERAIS, 2009).

a. Mediação atendimento:

Trata-se do atendimento às pessoas que procuram o Núcleo de Prevenção à Criminalidade. Essa pessoa é acolhida pelo Núcleo, ouvida e seu caso é registrado. Há a tentativa de contatar a(s) outra(s) pessoa(s) envolvida(s) para que esta aponte sua versão para os fatos já explicitados pela primeira pessoa. Ocorrem os atendimentos em conjuntos e a proposição de acordos entre as partes envolvidas; se for o caso, ocorre o encaminhamento para a rede de proteção social. Todo este procedimento ocorre no espaço físico do Núcleo e envolve todas as ações necessárias para o desenvolvimento do processo.

Não apenas a mediação de um conflito propriamente dito chega ao Núcleo, mas também a orientação acerca de determinado tema. Dúvidas sobre questões trabalhistas, acesso a serviços públicos de saúde e informações sobre benefícios previdenciários estão entre as orientações mais procuradas pelos indivíduos que buscam o local.

“O atendimento, seja ele um caso de orientação ou de mediação de conflito, fornece elementos para que os próprios envolvidos se comprometam na busca da solução das questões trazidas. Busca-se, com isso, uma ampliação das possibilidades para a apropriação do exercício da cidadania pelas pessoas que vivem nessas comunidades. Estes objetivos são alcançados a partir da abertura do espaço e da comunicação para a efetivação do acesso à justiça social, uma vez que a mediação representa a oportunidade para a resolução pacífica, dialógica, participativa e cidadã dos problemas e conflitos nos quais se encontram os atendidos” (MINAS GERAIS, 2009, p.110).

b. *Mediação Comunitária:*

A Mediação Comunitária está ligada ao eixo do programa cujas ações abrangem as demandas relacionadas à esfera comunitária – como o próprio nome diz –, de âmbito público. Dessa forma, a realização do procedimento ocorre segundo a dinâmica social de cada localidade.

O mediador, nestes casos, possui um papel fundamental, tendo uma atuação fundamental em todo o processo. Pertencente a uma equipe integrada de profissionais graduados e por estagiários nas áreas de Direito, Psicologia e Serviço Social, o mediador recebe uma formação contínua acerca das técnicas de mediação de conflitos levando sempre em consideração o contexto social local no qual atua. Sem a figura do mediador, obviamente nada disso seria possível (MINAS GERAIS, 2009).

2.3.2 A repressão qualificada

Conforme observa Soares (2003), ao nos deparamos com a palavra “repressão”, logo nos vem à mente aquele ato perpetrado pelo Estado com a única intenção de suprimir a liberdade individual, trazendo a censura e a invasão forçosa no espaço privado, e tornando esta palavra um tabu. Em outras palavras, a ideia de repressão, compartilhada pelo senso comum, pode trazer consigo ao surgir em nosso imaginário, as referências negativas oriundas das ações policiais ao longo da história brasileira, sobretudo do período ditatorial. Soares sugere que abandonemos esta ideia preconceituosa e compreendamos o lado legítimo e positivo da repressão, quando esta é promovida dentro da legalidade que lhe é de direito. Uma política de segurança pública deve conter essa dimensão positiva da repressão.

“(...) é hora de assumirmos com todas as letras que há uma dimensão positiva indispensável nas tarefas legítimas de repressão e controle. Que elas podem e devem se dar em conformidade com o respeito aos direitos humanos e que, mais do que isso, constituem, na verdade, garantia prática de sua vigência histórica. Qualquer política séria e consistente de segurança pública envolve essa dimensão positiva da repressão, tem de preparar seu emprego, compreendê-la e valorizar sua qualidade legal e legítima. Tem de trabalhar o uso da força e entender o papel do seu uso comedido na construção da paz e na manutenção da ordem pública democrática. As ambiguidades e hesitações de militantes e gestores de esquerda, nessa matéria, concorrem para a negação dos princípios que supostamente estariam defendendo. No vácuo de uma política correta, democrática, legítima – aquela que desrespeita os direitos humanos – a brutalidade policial, a violência criminal e a barbárie” (SOARES, 2003, p.88).

As intervenções de repressão qualificada promovidas pelo estado de Minas Gerais ocorreram a partir de levantamentos de informações pelo setor de inteligência policial acerca do *modus operandi* de indivíduos ou grupos envolvidos com a dinâmica criminal nos locais tidos com maior incidência de crimes. O objetivo principal era identificar as gangues que atuam nestes locais, apontando seus membros e seu território de atuação a partir das informações georreferenciadas. Estas intervenções repressivas proporcionam a integração dos órgãos de defesa social e do Sistema de Justiça Criminal, além de ser responsável por facilitar a identificação de demandas das instituições locais.

“A *Intervenção Estratégica*, instância de diálogo entre as instituições do sistema de justiça, favorecendo a repressão qualificada como ação de prevenção através de um controle especializado sobre os jovens usuários moradores das áreas de risco. São funções do grupo: promover ações de repressão qualificada, por meio de levantamento da inteligência policial e *modus operandi* de alvos envolvidos com a dinâmica criminal, realizar levantamentos das gangues através de organogramas e identificar as demandas das instituições de justiça criminal fomentando encaminhamento de usuários em uma rede de co-responsabilização. Tais práticas também são executadas por meio de reuniões de planejamento entre os agentes da justiça criminal das cidades com os gestores e técnicos sociais do programa” (BONESSO, 2015, p.188-189).

Conclui-se, então, que a intervenção estratégica auxiliaria no funcionamento do aparato repressivo e do sistema de justiça como ação imediata ou de prevenção. Tais

intervenções se dão a partir de estudos sistemáticos dos indicadores da criminalidade e identificando os locais mais problemáticos e, assim, possibilitando intervenções de repressão qualificadas “visando a redução dos homicídios e o aumento da sensação de segurança individuais e coletivas” (MINAS GERAIS, 2009, p.83).

2.4 A política de integração das organizações policiais em MG

Em 1997, Minas Gerais foi palco de um dos maiores protestos promovido pela sua Polícia Militar – algo que se espalhou por outros 13 estados brasileiros. Isso contribuiu para que o governo do estado percebesse que era chegado o momento de rever sua política de segurança pública.

“Em 1997, quando viu sua Polícia Militar ser berço de uma série de protestos que se espalharam por 13 estados brasileiros, o governo de Minas Gerais percebeu que a forma como a política pública de segurança pública era estruturada carecia de transformações imediatas” (TEIXEIRA, 2013, p. 394).

Esse acontecimento - somado ao avanço dos indicadores de criminalidade – evidenciou a falência da política de segurança pública local, algo que chamou a atenção das autoridades para a necessidade de se reformular a metodologia aplicada até então no enfrentamento ao crime. Ainda de acordo com Teixeira (2013), acadêmicos especialistas em segurança e autoridades uniram esforços e debruçaram-se sobre uma das características que estaria presente da reformulação da política estadual de segurança pública que se iniciou no início da década de 2000: a integração das polícias militar e civil.

“O governo criou então um grupo de pesquisa que apontou alguns caminhos a serem perseguidos. Nessas diretrizes podemos enxergar as sementes da Política de Integração do Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais, bem como a convergência com os princípios do Plano Nacional de Segurança Pública, lançado cinco anos mais tarde” (*Idem*).

No ano de 2003, então, inicia-se a política de integração entre as instituições policiais em Minas Gerais, cujo objetivo central, conforme assinala Teixeira, é o de reorganizar o sistema de defesa do estado a partir de um modelo integrado.

“(...) Minas Gerais inaugura, em 2003, a Política de Integração, diretriz política, central desde então, que consiste na reorganização dos órgãos de defesa social em um sistema integrado, de forma a se pensar a política como um todo, de forma coordenada” (*Idem*, p.395).

A criação da Secretaria de Defesa Social foi fundamental para que a integração das polícias fosse possível: conforme dito anteriormente, a SEDS passou a abranger operacionalmente a Polícia Militar, a Polícia Civil, além do Corpo de Bombeiros Militar, e tendo o Colegiado de Integração como um órgão consultivo e deliberativo atrelado a toda esta dinâmica, teríamos, portanto, montada a estrutura que alicerçaria a política de integração entre as polícias.

Ainda de acordo com Teixeira, três ações estratégicas norteariam a política de integração entre as polícias, a saber: a integração dos sistemas de informação; a integração das áreas de atuação; e a integração do planejamento operacional. Estes três elementos surgiram como uma possibilidade de colocar fim àquilo que foi identificado como sendo os focos de disjunção do trabalho policial. No que diz respeito à integração das informações, foi criado o Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS); para integrar os trabalhos geograficamente foram criadas as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP); e com relação ao planejamento operacional de ações em conjunto foi criado a Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP).

“Com esse diagnóstico em mãos e com a assessoria de importantes instituições como a Fundação Dom Cabral, o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG e a Fundação João Pinheiro, foi pensado o conjunto de políticas que norteariam a ação do Sistema Integrado de Defesa Social, quais sejam: a integração dos sistemas de informação; a integração das áreas de atuação; e a integração do planejamento operacional. E ainda, como política complementar, a integração do ensino policial e da atividade correcional” (*Idem*, p.397).

O IGESP, criado no ano de 2005, representa um modelo de organização do trabalho policial; iniciou-se em Belo Horizonte com seu projeto piloto. No ano de 2006 ele foi ampliado para a Região Metropolitana de Belo Horizonte e para alguns municípios do

interior do estado como Uberlândia, Juiz de Fora, Governador Valadares, Montes Claros, Uberaba e Pouso Alegre. No ano de 2012 o IGESP alcança todo o estado de Minas Gerais.

“Então depois você cria o ambiente do IGESP que é mais tático operacional. Ele não é um ambiente estratégico sobre esse aspecto de discutir política. Ele é para discutir táticas de intervenção no crime” (entrevista, gestora).

O IGESP funcionaria por meio de reuniões periódicas de caráter operacional e gerencial. Estas reuniões foram úteis para a identificação e análise de problemas bem como as possíveis soluções para os mesmos. Dessa forma, o IGESP promoveria a interlocução entre as agências que compõem o Sistema de Defesa Social e de Justiça Criminal através do compartilhamento de informações cujo objetivo seria o de “planejar, monitorar e avaliar metas e resultados no controle e prevenção dos problemas de segurança pública”⁷.

O SIDS é dividido em dois centros operativos dependendo do trabalho a ser desenvolvido, quais sejam: O Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD) e o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS).

“O CIAD é responsável pela gestão das atividades operacionais, centralizando os atendimentos radiofônicos das Polícias Civil, da Militar e do Corpo de Bombeiros, processando e direcionando as chamadas aos órgãos competentes. Já a função do CINDS é coordenar a gestão das informações sistematizadas, especialmente a produção de estatística e análise criminal” (SAPORI e ANDRADE, p. 5).

No âmbito das áreas de atuação a integração ocorreu após a delimitação territorial ratificada pela Resolução Conjunta nº 13/2003, de 17 de setembro de 2003 que criou as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), as Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública (ACISP) e as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP). Dessa forma, o estado foi dividido em 18 RISPs que são subdivididas em ACISPs que, por sua vez, são compostas pelas AISPs.

Nas RISPs há correspondência entre um comando Regional da Polícia Militar com o Departamento da Polícia Civil. As ACISPs comportam um Batalhão ou Companhia Independente da Polícia Militar e uma Delegacia Regional. Por fim, AISPs são formadas pela

⁷ Secretaria Estadual de Defesa Social - SEDS/MG

correspondência de uma Companhia ou Pelotão da Polícia Militar com uma Delegacia da Polícia Civil procurando sempre respeitar as divisões territoriais dos municípios.

Como podemos perceber, em tese, a política de integração fora muito bem desenhada, mas na prática a operação fora conturbada, marcada pela rivalidade entre as instituições conforme observaram alguns dos nossos entrevistados.

“[N]o IGESP, os dois tinham que apresentar juntos os resultados, então não tinha como fazer separado. Então houve essa aproximação que era na marra, no início era na marra. (...) Aos poucos, quem não estava aceitando a regra do jogo, eles tiravam. Esse delegado mesmo que saiu, ele saiu por causa disso, transferiram para outro setor” (entrevista, policial militar).

Alguns outros entrevistados observaram que as dificuldades da integração diminuíram com o passar do tempo, e que entre 2005 e 2008 havia-se estabelecido uma sinergia positiva capaz de contribuir para o êxito quanto à redução dos índices de criminalidade.

“Eu diria que em 2005 a 2008 foi o período áureo da política de segurança de Minas Gerais onde a articulação da secretaria com o sistema de defesa, com as polícias, prisional, sócio educativo estava tudo funcionando muito bem. A motivação dos atores era grande, as resistências existiam, mas eram diluídas. Não existia mais a perspectiva de greve como nós tivemos em 2004. Então as associações sindicais não estavam pleiteando ganhos salariais nesse período, não havia tensão entre essas entidades. Então os resultados apareceram: os índices de criminalidade caindo em ritmo acelerado. Então a percepção da opinião pública, da mídia era favorável. Então foi o período áureo” (entrevista, sociedade civil).

Embora tenha havido cooperação entre as instituições policiais durante um período, ela não sustentara e, com o passar do tempo, as animosidades mostraram-se presentes novamente. Mais uma vez a rivalidade entre as instituições veio à tona, e seus respectivos interesses corporativistas podem ter contribuído para que a política de integração não funcionasse como fora planejada.

“Ele [o comandante-geral da Polícia Militar] colocou o conflito com a Polícia Civil na planilha do Excel: ‘o que vocês têm vai ter que ter aqui igual’. E entram também, nesse contexto, um número muito grande de delegados novos, todos querendo ser

reconhecidos como juízes e uma das coisas que eles encheram o saco foi criar uma Emenda Constitucional para declarar que delegado é carreira jurídica. Não obstante a gente avisar que isso não significava coisíssima nenhuma, isso não tem efeito prático nenhum. A Polícia Militar vai e faz a mesma coisa e o governo cede. Você tinha que fazer umas reformas internas e [o comandante-geral da Polícia Militar] fala para o governador ‘não faça porque se fizer eu quero também’. Não pode ter cargo em comissão na polícia, mas sempre teve o que é a bem da verdade e o governador agacha e topa, que nessa época era o Anastasia. As pessoas percebem isso e declaram guerra entre as polícias” (entrevista, policial civil).

Houve rupturas, cisões e ainda existem arestas que necessitam ser aparadas. Essa situação intensificou-se no início do governo de Antônio Anastasia (PSDB), cuja liderança como governador do estado não fora a mesma como secretário de defesa. As polícias, notando a fragilidade do novo governo – que cedera às exigências da Polícia Militar – desperta a crítica feroz da Polícia Civil que reivindica a mesma atenção dada à Polícia Militar. O governo se vê em meio a uma disputa por interesses, e isso fragiliza em boa medida a política de integração das polícias.

Enfim, a integração das polícias militar e civil de Minas Gerais pode ser considerada uma das principais diretrizes da política de segurança pública implementada no estado a partir de 2003. Conforme observaram alguns entrevistados, sob os olhares de hoje, essa integração pode ser vista como uma tentativa de atacar o modelo policial dominante no cenário nacional, modelo este tacanho e burocrático onde a divisão das tarefas entre as polícias é vista como uma das principais responsáveis pela morosidade do sistema de justiça do país. A ideia da integração teria vindo, portanto, para atacar diretamente um dos pontos mais sensíveis da segurança pública brasileira: a eficiência das instituições policiais na resolução de ações criminosas. Mas diante das rivalidades existentes entre as polícias, talvez possamos dizer que a integração chegou a acontecer, porém de uma maneira conturbada.

2.5 Gastos com segurança pública

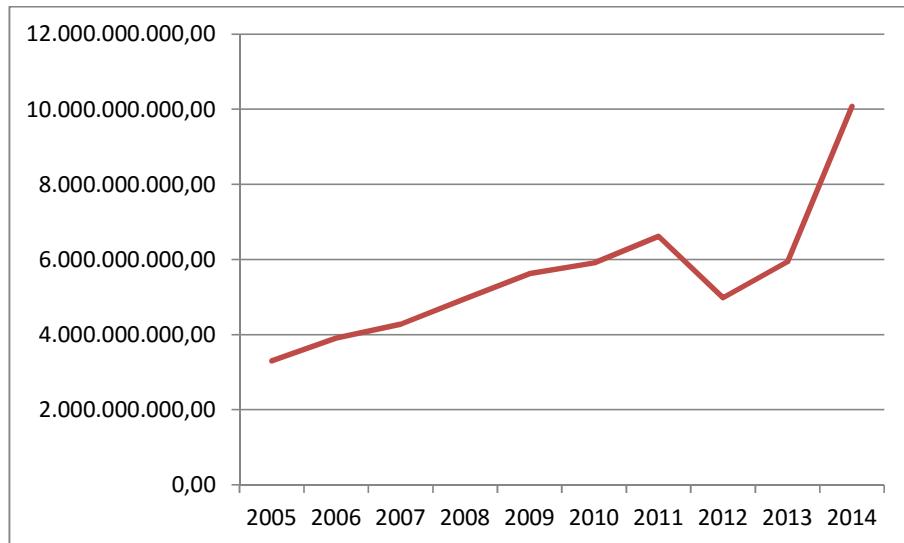
Foram elevados os gastos com segurança pública em Minas Gerais no período em que a política de segurança pública do estado estava passando por estas reformulações. Podemos ter uma ideia dos gastos por meio dos números abaixo.

TABELA 6. Despesas realizadas com a função segurança pública, por subfunções em Minas Gerais 2005 -2014 (em R\$)

Ano	Policiamento	Defesa Civil	Informação e Inteligência	Demais Subfunções	Totais
2005	241.773.547,00	39.345.553,00	3.709.648,00	3.018.686.277,00	3.303.515.025,00
2006	321.779.512,25	47.311.347,06	2.963.080,77	3.539.073.746,85	3.911.127.686,93
2007	345.003.403,09	50.932.198,79	17.570.036,51	3.866.884.586,08	4.280.390.224,47
2008	367.131.779,60	50.407.623,53	45.770.378,96	4.495.768.301,49	4.959.078.083,58
2009	266.779.440,20	50.384.079,14	35.785.953,07	5.266.808.442,95	5.619.757.915,36
2010	195.247.608,42	21.663.334,22	39.319.090,56	5.654.064.031,00	5.910.294.064,20
2011	199.489.234,61	29.301.795,36	22.661.744,81	6.362.936.142,21	6.614.388.916,99
2012	239.010.673,72	73.748.163,13	76.119.474,53	4.596.638.237,39	4.985.516.548,77
2013	386.662.525,68	49.071.843,15	85.901.361,41	5.424.101.166,54	5.945.736.896,78
2014	237.265.895,54	27.316.213,16	108.750.490,11	9.703.767.400,00	10.077.099.998,81

Fonte: Anuários de Segurança Pública, FBSP.

GRÁFICO 11. Despesas totais realizadas com a função segurança pública, por subfunções em Minas Gerais 2005 -2014 (em R\$)



Fonte: Anuários de Segurança Pública, FBSP.

Observando os números acima podemos notar que entre os anos de 2005 e 2011 o volume despendido com segurança pública em Minas Gerais dobrou, chegando a 100,2%, tendo uma queda em 2012 e uma nova elevação em 2013. Porém, chama-nos a atenção é a alta dos gastos mais recentes, em particular do ano de 2014: somente entre os anos de 2013 e

2014, os gastos do estado aumentaram 69,5%, passando de R\$ 5,9 bilhões para R\$ 10,1 bilhões, respectivamente. Houve redução nas funções de policiamento e de defesa civil; no entanto, entre as demais subfunções e nas funções de informação e inteligência houve um incremento considerável no ano de 2014.

Entre os anos de 2005 e 2011, percebe-se com o auxílio do gráfico 11 uma elevação dos gastos quase que constante. Nesse período, de acordo com alguns dos nossos entrevistados, até então nunca tinha se investido tanto como nesse período.

“(...) foi um período 2005, 2006, 2007 onde os investimentos em segurança pública apareceram. A Secretaria de Defesa Social passou a ter mais de 100 milhões de reais por ano para serem gastos em investimento para além dos gastos de custeio. Então as melhorias das condições de trabalhos das polícias no momento foram nítidas” (entrevista, sociedade civil).

Conforme destaca Saporì (2007), houve um crescimento expressivo nos investimentos públicos para a segurança pública estadual entre os anos de 2003 e 2006. Entre os anos de 2003 e 2005, o valor dos investimentos chegou à casa dos R\$ 69 milhões, ao contrário dos modestos R\$ 1,3 milhão registrados no governo anterior.

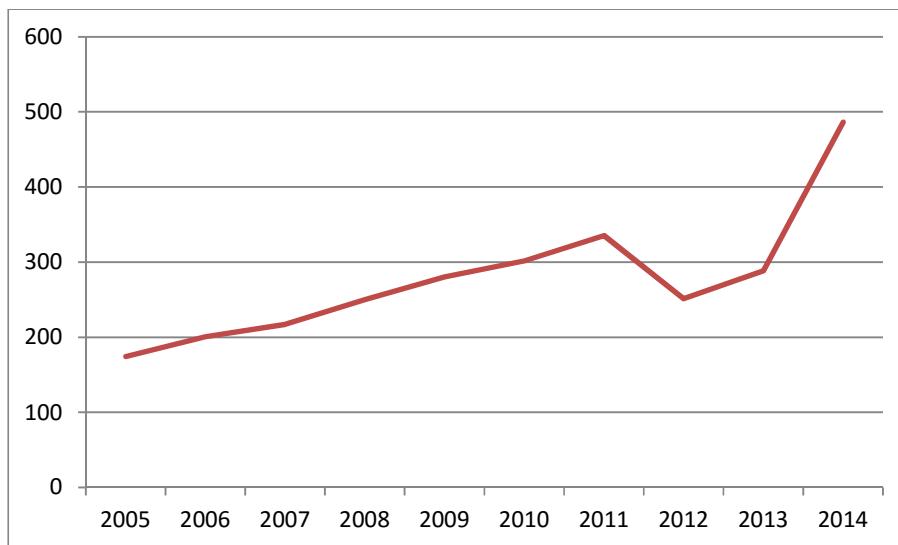
“Os dados referem-se às despesas liquidadas em cada exercício na função orçamentária ‘segurança pública’, na natureza de despesa ‘investimento’ e na fonte de recurso ‘tesouro estadual’. Os valores incluem despesas de unidades orçamentárias diferentes, tais como Polícia Militar, Polícia Civil, Secretaria da Justiça e Direitos Humanos, Secretaria de Estado da Defesa Social e Departamento de Estado de Obras Públicas” (SAPORI, 2007, p. 112).

A tabela 7 e o gráfico 12 a seguir, mostram-nos como ficaram as despesas do estado de Minas Gerais com a função segurança pública divididas por habitante.

TABELA 7. Despesa *per capita* com a função segurança pública 2005 – 2014 (em R\$).

Ano	2005	2006	2007	2008	2009
Valor	174,10	200,78	217,07	249,82	280,51
Ano	2010	2011	2012	2013	2014
Valor	301,58	335,27	251,09	288,24	486,02

Fonte: Anuário de segurança pública, FBSP

GRÁFICO 12. Despesa *per capita* com a função segurança pública 2005 – 2014 (em R\$).

Fonte: Anuário de segurança pública, FBSP.

Notamos uma elevação constante que vai de 2005 até 2011 nas despesas *per capita* com segurança pública em Minas Gerais. Em seguida, no ano de 2012, percebe-se a queda para novamente retomar o aumento. Entre 2005 e 2011, o aumento nos gastos foi de 92,5%. De 2011 para 2012, a redução nos gastos desse setor foi de 25,1%. Destaco aqui a informação de que, segundo o 8º Anuário Brasileira de Segurança Pública, publicado em 2014, a partir do ano de 2012 as despesas intra-orçamentária de Minas Gerais deixaram de ser contabilizadas na função de segurança pública, o que provavelmente influenciou de certa forma o decréscimo dos gastos *per capita* com segurança pública nesse ano. Portanto, observamos que os gastos com segurança pública em Minas Gerais aumentaram

substancialmente. Segundo uma de nossas entrevistadas que participou na gestão da política de segurança na época,

“(...) essa é uma época em que a gente vai investir muito, governança com certeza e muito investimento até 2008 e 2009. Aí vai começar a ter problemas em 2009. É uma das coisas que muda em 2009: os investimentos durante o primeiro mandato [primeiro mandato do governador Neves] (...) na verdade investimentos mesmo, porque no primeiro governo em 2003 você ainda não tem muita coisa de investimento, depois em 2004, 2005 até 2008. Então até 2008 que é a metade do segundo mandato você tem a expansão dos investimentos de maneira substancial. Então era como eu falei com você, era coisa de saturação: todas as estratégias juntas, somadas ao mesmo tempo. Eu trago o Fica Vivo, era o IGESP, era investir na viatura... a gente fazia uma coisa assim, ‘agora é Belo Horizonte, tudo feito em Belo Horizonte ao mesmo tempo. Agora é Região Metropolitana [de Belo Horizonte], então vamos com tudo. Agora o interior que concentrava maior índice de criminalidade’. Tudo chegava lá. Era o recurso, a logística, era o novo modelo de gestão, uma nova forma de agir sobre o homicídio, tudo estava acontecendo ao mesmo tempo. Era você bancar politicamente” (entrevista, gestora).

Os gastos com o sistema prisional, como novas unidades e programas voltados à população carcerária também aumentaram, conforme podemos notar nos dados a seguir.

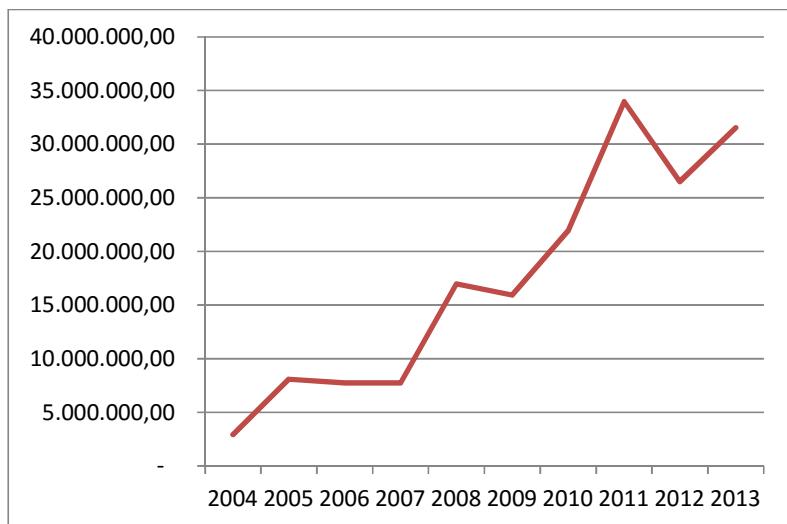
TABELA 8. Despesas realizadas com a função direitos da cidadania e a subfunção custódia e reintegração social 2004 – 2013 (em R\$)

Ano	2004	2005	2006	2007	2008
Valor	2.916.525,00	8.074.969,00	8.074.969,00	7.754.156,65	16.981.516,54

Ano	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	15.924.884,32	21.933.961,11	33.970.488,96	26.494.660,51	31.526.529,89

Fonte: Anuário de segurança pública, 2014, FBSP

GRÁFICO 13. Despesas realizadas com a função direitos da cidadania e a subfunção custódia e reintegração social 2004 – 2013 (em R\$).



Fonte: Anuário de segurança pública, 2014, FBSP

De acordo com os números apresentados acima, notamos um elevado aumento nas despesas com custódia e reintegração social entre os anos de 2004 e 2013 com algumas oscilações ao longo dos anos. Houve um aumento aproximado de 176,8% de 2004 para 2005 seguido de uma estagnação. A partir de 2007, observa-se uma nova elevação para o ano de 2008, o que representa cerca de 119%. Entre os anos de 2008 e 2009 as despesas sofrem uma leve queda de 6,2%. Entre 2009 e 2011 observa-se uma elevação acentuada nos gastos do setor: há o aumento, nesse período de 113,3% seguido mais uma vez de queda no ano de 2012 de 22%. No ano seguinte ocorre nova elevação de 18,9%.

Não obstante os gastos e investimentos com segurança pública tenham crescido nos anos aqui analisados, isso não nos permite chegar a conclusões contundentes em relação à melhoria das condições de segurança pública no estado. Embora sejam informações relevantes, elas dizem pouco sobre a possível relação entre gastos públicos e queda nos índices de criminalidade (SAPORI, 2007). Em outras palavras, não sabemos com precisão se o crescimento nos gastos é diretamente proporcional à melhora nas estruturas físicas das polícias ou em suas folhas de pagamento. Minas Gerais, por exemplo, apresentou um aumento de 69% em 2014 graças à inclusão dos gastos previdenciários na função de

segurança pública, algo não adotado nos demais estados da federação⁸. Os números aqui apresentados apenas ilustram a fala de alguns de nossos entrevistados que sugeriram a hipótese de que haja alguma relação entre elevação nos gastos com segurança e a redução nos indicadores de criminalidade.

2.6 O sistema prisional

Com relação às construções de penitenciárias pelo estado, a política de segurança pública mineira trabalhou, a partir do ano de 2003, com intensidade neste campo. A partir desse ano ocorre uma estabilização do número de presos sob a custódia da Polícia Civil, chegando a cair no ano de 2004 para 17,5 mil e para algo em torno de 16 mil em 2006. Vagas foram criadas pela Subsecretaria de Administração Penitenciária, responsável por acolher um número superior a 10 mil detentos recém-chegados ao sistema prisional entre os anos de 2003 e 2006. Consequentemente, o número de indivíduos presos sob a custódia da Secretaria de Administração Penitenciária aumentou neste período, porém, este aumento não se deveu às vagas criadas com a construção de novos presídios, mas sim à estratégia da política mineira de segurança pública de retirar a Polícia Civil da administração direta de algumas cadeias, além da “desativação de algumas carceragens policiais e consequente transferência de presos” (SAPORI, 2007, p. 126), ocasionando a queda do número de unidades policiais com carceragens e de cadeias administradas pela Polícia Civil.

“Foi feito um plano de transferência de... as funções das cadeias e as grandes unidades que a Polícia Civil tinha, principalmente aqui na Região Metropolitana Belo Horizonte, Juiz de Fora, Uberlândia foram as primeiras a serem assumidas pela Secretaria de Defesa Social através da Subsecretaria de Gestão Prisional. E depois foram as unidades menores que são aquelas que sempre estiveram geralmente ligadas aos prédios das delegacias, né? E ainda hoje ainda tem um restinho; acho que são menos de 4 mil presos num universo de quase 60 mil. Mas nesses, onde tem 4 mil é o seguinte: a SDS põe os agentes, não tem um policial cuidando de... o máximo que vai acontecer é estar no mesmo prédio, no fundo, aquelas mesmas estruturas que são remanescentes dos sistema anterior. A Polícia Civil mesmo não mexe, não. Está no prédio ali por falta de ter expansão. Muitos desses lugares eles já construíram ou preparam outros lugares e fizeram a migração de presos” (entrevista, policial civil).

⁸ Ver 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015, do FBSP.

Perguntada como o governo do estado tratava a questão prisional à época, uma de nossas entrevistas disse o seguinte:

“Com altíssima prioridade até 2009. Dinheiro, abrindo vaga, tirou da Polícia Civil muitas cadeias a ponto hoje da Polícia Civil... Veja só, em 2003 nós tínhamos 25 mil presos no estado, 5 mil dentro do sistema penitenciário e 20 mil na Polícia Civil. Nessa questão toda ao longo desse mandato, sobretudo em 2006, a gente tem um marco que é 50% e 50%. Em 2006 a gente já tem essa virada, o sistema penitenciário passa a ter 50% mais 1 dos presos. Construindo unidades, pegando os presos e às vezes assumindo a gestão de cadeias que era da Polícia Civil. Cadeias que você podia separar da delegacia, fechando as pequeninhas para poder concentrar logisticamente. Esse processo de transferência de presos foi intensificado até 2009 e 2010 que é quando você passa a não ter dinheiro mais para fazer esse processo. Mas olha a situação hoje: isso permitiu que o sistema crescesse e tivesse uma capacidade de encarceramento que foi para mim em dado momento algo que contribuiu para a prevenção do crime: prender mais” (entrevista, gestora).

No entanto, essa tentativa de restituir à Polícia Civil quase que exclusivamente a sua tarefa investigativa a partir do esvaziamento de suas carceragens, aparentemente não rendera o que se esperava, resumindo-se a 7% das unidades prisionais que ela detinha em 2002 como assinala Saporí.

“O resultado pode ser insatisfatório, tendo em vista que essa medida se incluía entre os principais objetivos da política de segurança pública adotada. Apenas em oito municípios os Policiais Civis foram completamente desonerados de tal incumbência. Essa é uma das razões da manutenção dos baixos padrões de operacionalidade da Polícia Civil de Minas Gerais mesmo após os investimentos em infraestrutura no quadriênio 2002-2006” (Saporí, 2007, p.127).

Embora essa estratégia não tenha alcançado o êxito esperado, a política prisional adotada em Minas Gerais teve outros aspectos a serem mencionados. A partir de 2003 houve um incremento da população prisional no estado que, para Saporí, representou a incapacitação dos criminosos e a consequente redução das oportunidades para a ocorrência de novas ações criminosas. Além disso, alguns programas foram colocados em curso; a seguir, mencionaremos brevemente dois destes programas.

2.6.1 O Programa Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas à Prisão (CEAPA)

O governo de Minas Gerais, por meio da então Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, desenvolvera o Programa CEAPA em 2002 e seu aporte financeiro tinha como fonte o Ministério da Justiça. Este programa estabelecera-se segundo os parâmetros da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CENAPA) do Ministério da Justiça. No ano de 2003, a SEDS assume integralmente o programa. Trata-se é uma política pública cujo objetivo é criar as condições necessárias ao cumprimento das penas e medidas alternativas ao encarceramento no estado de Minas Gerais, e para isso o CEAPA conta com a participação de uma gama diversificada de atores sociais, entre eles estão o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública, membros da sociedade civil organizada, além, obviamente, da própria Secretaria de Defesa Social.

“Sendo parte integrante da política de prevenção social à criminalidade, o Programa não trabalha apenas com o viés da execução penal, mas busca garantir a inclusão social do público através de intervenções que visem à minimização das vulnerabilidades sociais através de ações que promovam a emancipação e a cidadania dos usuários, contribuindo com uma cultura de paz” (MINAS GERAIS, 2009, p.145).

O principal objetivo do CEAPA é o de acompanhar o cumprimento das penas alternativas ou pecuniárias determinadas pela justiça, ressaltando o caráter educativo da medida penal. (BONESSO, 2015). Para isso, os profissionais envolvidos nesse Programa – psicólogos, advogados, assistentes sociais, etc. - desenvolvem projetos temáticos de caráter educativo como os malefícios do uso de drogas, a violência contra a mulher, a violência no trânsito e meio ambiente. Além disso, há a promoção de palestras e seminários sobre o trabalho desenvolvido a fim de apresentar para a sociedade, entidades governamentais e não governamentais as alternativas penais que o estado de Minas Gerais concede aos seus condenados.

O CEAPA tem como alvo os réus primários, os não reincidentes e aqueles que cometeram delitos tidos como de menor gravidade. Sua aplicação decorre da seguinte forma: qualquer que seja a pena aplicada quando o crime for culposo; e quando a pena aplicada não for superior a quatro anos para crime doloso.

2.6.2 O Programa de Reintegração Social dos Egressos do Sistema Prisional (PRESP)

Fundado no ano de 2003 conforme a Lei de Execução Penal, art. 25, a partir do Decreto 43.295, o Programa de Reintegração Social dos Egressos do Sistema Prisional (PRESP) teve suas atividades iniciadas no segundo semestre de 2004 em três municípios, sendo ampliado no ano de 2006 para oito e, atualmente, presente em onze municípios.

Seu objetivo, de acordo com Bonesso (2015), é o de atender pessoas egressas do sistema prisional, familiares a agregados na tentativa de prevenir a reincidência criminal. Seu público alvo restringe-se aos liberados definitivos do sistema penitenciário; livramento condicional a partir de acordos firmados com as Varas de Execuções Penais em cada município; prisão domiciliar, nos casos em que haja alguma condição imposta pelo juiz que viabilize a execução do programa; e, por fim, prisão albergue desde que observadas a condição do item anterior a este (MINAS GERAIS, 2009).

2.7 A importância da combinação entre liderança política e capacidade técnica.

A nova maneira do estado de Minas Gerais lidar com a segurança pública, coincidiu com o início do mandato do então recém-eleito Aécio Neves. De acordo com nossos entrevistados, Neves, em sua campanha para o governo, reuniu-se com o grupo de estudiosos de segurança pública que se debruçavam na época na busca por uma nova forma de tratar a segurança pública estadual. Este grupo - formado por acadêmicos, policiais e membros da sociedade civil organizada e sem filiação partidária - foi convidado a apresentar os seus estudos para a equipe do então candidato Neves e este, por sua vez, comprometeu-se a colocá-lo em prática caso eleito fosse.

Neves foi eleito, e em 2003 começou a colocar em prática a nova política de segurança pública do estado com o auxílio de instituições como a Fundação Dom Cabral, a Universidade Federal de Minas Gerais e seu Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG) e a Fundação João Pinheiro. Juntos, estes atores elaboraram um Plano Estadual de Segurança Pública. Durante todo esse processo de implementação e manutenção, ficou evidente em nossas entrevistas que todos os que consultamos destacaram a importância da liderança política do governo empossado em 2003,

na figura de Aécio Neves e toda a equipe montada para a condução deste Plano. A escolha de secretários, subsecretários e demais gestores deu-se de forma aberta e em concordância com a maior parte dos atores envolvidos.

“Houve um contexto político, um governo que aí é a figura do Aécio sim, tem um quê de personalização, de liderança que consegue angariar forças que vão convergir, e forças que eu falo assim: acadêmicos, policiais civis que eu sei que participaram disso, eventualmente policiais militares que eu não sei quem exatamente, mas um ou outro fala que participou” (entrevista, gestora).

Foram chamadas para conduzir a política de segurança pública pessoas profundamente envolvidas com a temática, como os pesquisadores Luiz Flávio Saporí e Cláudio Beato. Antônio Anastasia, nome de confiança do governo Neves e que, oito anos depois seria eleito governador de Minas Gerais, atuou como secretário de defesa social, mas que àquela altura era também secretário de planejamento e que, por isso, passa a acumular as duas funções por um período de tempo. Alguns de nossos entrevistados fizeram questão de deixar claro que Neves teve um papel importante em todo esse processo.

“(...) eu sei que foi ali no programa de governo do Aécio que o sistema de defesa social foi moldado. Eu sei que houve a participação... uma característica que o Aécio tem é que ele foi uma liderança importante, sim, no nosso processo porque ele por algum motivo ele buscou essas referências desde o programa dele” (entrevista, gestora).

Neves não participava diretamente das reuniões das cúpulas onde se discutiam os resultados e rumos da política de segurança pública, mas os secretários que participavam refletiam a imagem de Neves para os demais atores presentes. Um de nossos entrevistados ressalta essa imagem.

“Era o Anastasia. Mas ele era a cara do Aécio; todo mundo sabia que era o Aécio que estava ali. E pior, o Aécio é político, o Anastasia é técnico, bom com números, sabia cobrar. (...) e antes de sentar na cadeira de secretário ele já trabalhava com segurança pública, então ele estava bem informado, inteligente, competente” (entrevista, sociedade civil).

No ano de 2007, Neves é reeleito para governar Minas Gerais, mas pouco se percebe – em números e nos relatos de nossos entrevistados – de diferente na forma de tratar a segurança pública. No entanto, alguns nomes foram substituídos na SEDS neste segundo mandato.

“(...) num segundo mandato que é 2007, 2008, 2009 e 2010, inicialmente é também um governo que se mantém forte, inicialmente, né? Que a gente tem o Aécio na frente, só que aí a gente já tem a troca do secretário, o Anastasia passa a ser vice-governador, ele não é mais secretário, e ele coloca um secretário chamado Maurício Campos que é um advogado criminalista muito conhecido (...). Ele assume a secretaria e aí essa pessoa tem também um papel que vai interferir um pouco nessa trajetória” (entrevista, gestora).

Nesse mesmo período, o então secretário adjunto Luis Flávio Saporí, um dos idealizadores da reestruturação da política de segurança pública estadual e um especialista na área, deixa seu cargo, o que para muitos foi golpe na estrutura política do governo. Foi justamente nessa época que os números da segurança pública no estado começam a perder o fôlego. Essa perda se dá no final do governo Aécio em 2009 e se agravou no governo Anastasia a partir de 2010.

2.8 A situação atual

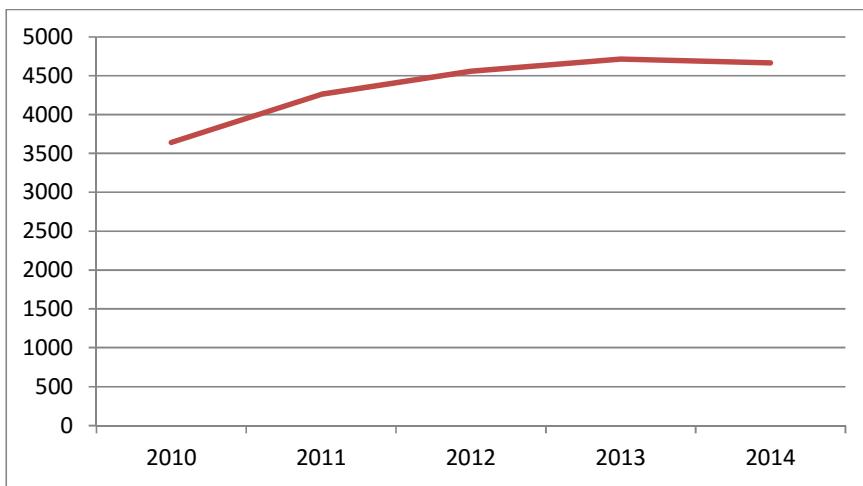
Recentemente, a situação dos indicadores criminais de Minas Gerais não é a mesma. A política de segurança implantada em 2003 ainda possui a sua estrutura, mas na prática apresenta arestas que necessitam ser aparadas para que alcance os níveis de outrora. A partir de 2010 há o crescimento nos indicadores de crime no estado. Dados apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Ministério da Saúde corroboram tal afirmação.

TABELA 9. Números absolutos de mortes causadas por agressões no estado de Minas Gerais 2010 – 2014.

Ano	2010	2011	2012	2013	2014
Números	3.641	4.260	4.558	4.713	4.666

Fonte: SIM/MS.

GRÁFICO 14. Números absolutos de mortes causadas por agressões no estado de Minas Gerais 2010 – 2014.



Fonte: SIM/MS.

Segundo os dados do DATASUS/MS, de 2010 a 2014 o número de mortes causadas por agressão aumentou de 3.641 em 2010 para 4.666 em 2014, um aumento de 28,1% como podemos ver acima.

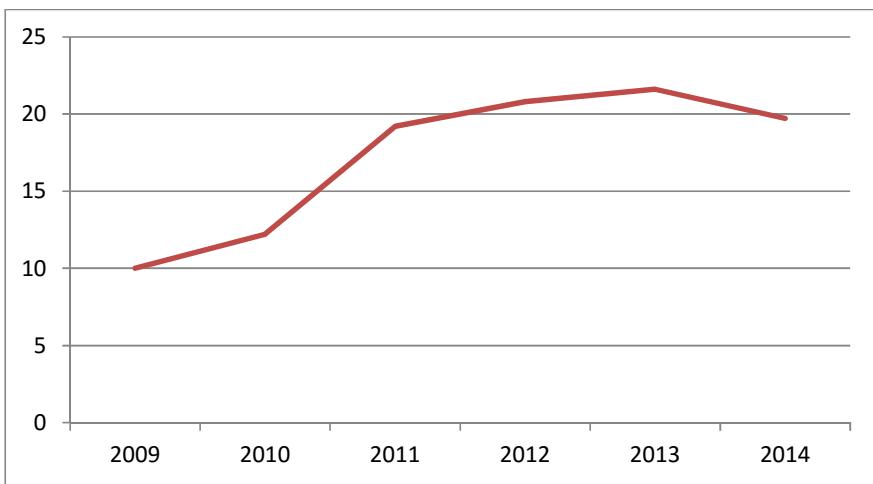
O mesmo ocorreu com os crimes violentos letais intencionais (CVLI) no período, conforme podemos observar abaixo.

TABELA 10. Crimes violentos letais intencionais por 100 mil habitantes em Minas Gerais 2009 – 2014

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxa	10,0	12,2	19,2	20,8	21,6	19,7

Fonte: Anuário de segurança pública, FBSP

GRÁFICO 15. Crimes violentos letais intencionais por 100 mil habitantes em Minas Gerais 2009 – 2014



Fonte: Anuário de segurança pública, FBSP

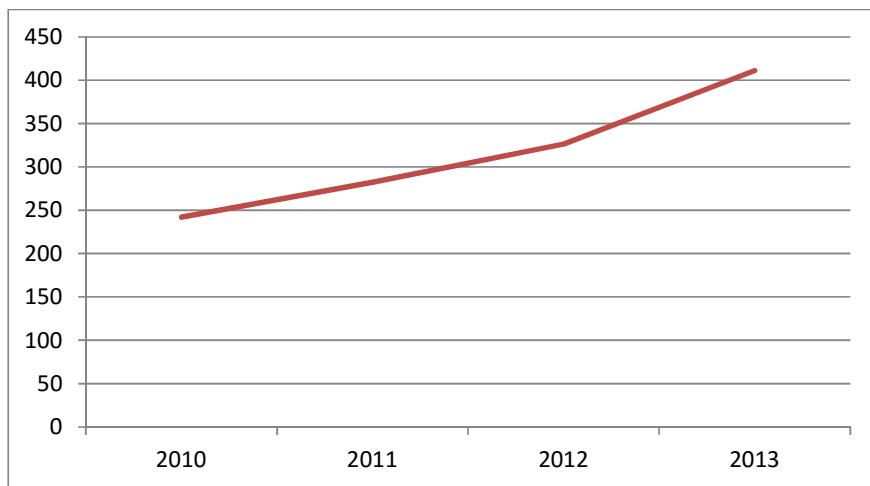
Os CVLIs apresentaram aumentos a partir de 2009, prolongando-se até 2013: de 10 ocorrências para cada 100 mil habitantes em 2009 passou para 21,6 em 2013, aumento de 116%. Em 2014 houve uma leve redução de 8,8%, passando para 19,7 a cada 100 mil habitantes em 2014. E os crimes não letais contra o patrimônio seguiram a mesma tendência.

TABELA 11. Crimes violentos não letais contra o patrimônio em Minas Gerais por 100 mil habitantes 2010 – 2013.

Ano	2010	2011	2012	2013
Taxas	242	282,1	326,2	411,1

Fonte: Anuário de segurança pública, FBSP

GRÁFICO 16. Crimes violentos não letais contra o patrimônio em Minas Gerais por 100 mil habitantes 2010 – 2013.

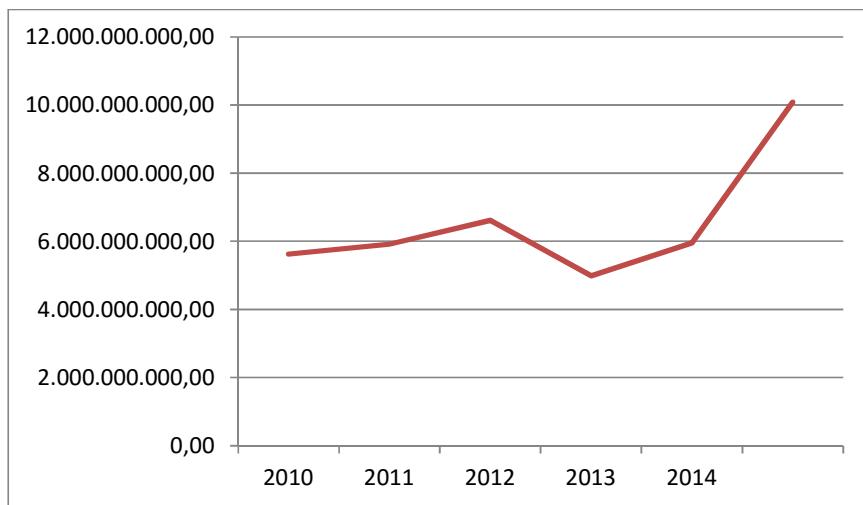


Fonte: Anuário de segurança pública, FBSP

O gráfico acima nos mostra que as taxas de crimes violentos letais contra o patrimônio também subiram. De 242 ocorrências por 100 mil habitantes para 411,1, o que significa um aumento de 69,9% em quatro anos.

Os gastos com segurança pública foram afetados de maneira diferente no governo Anastasia: sofreram um decréscimo de 2011 para 2012 voltando a subir em 2013 e 2014, conforme podemos observar no gráfico 17. Entre 2010 e 2014, os gastos totais com segurança pública sofreram um aumento de R\$ 4,16 bilhões, tendo no ano de 2012 o seu menor resultado, R\$ 4,98 bilhões e em 2014 o seu mais alto, chegando a R\$ 10,07 bilhões.

GRÁFICO 17. Despesas realizadas com a função segurança pública em Minas Gerais
2010 – 2014.



Fonte: Anuário de segurança pública, FBSP

Ao analisarmos os gráficos desta seção, notamos um aumento dos índices de criminalidade no estado. Alguns de nossos entrevistados apontam vários fatores que teriam contribuído, em maior ou menor grau, para esse aumento: alguns apontaram a diminuição dos investimentos pelo estado em segurança publica; outros apontaram a mudança de governo, onde o governador eleito em 2010, Antônio Anastasia, não teria conseguido como governador o mesmo desempenho que apresentara como secretário de segurança pública.

“Eu não sou cientista político nem nada, mas a minha impressão é a de que o governo Aécio era o político no governo com técnicos e pessoas que dominavam suas respectivas áreas. O secretariado dele era técnico. Com o Anastasia, ele era o técnico e os políticos assumiram as secretarias. Pessoas que têm carreira política nas secretarias. Para você fazer o estado andar, o cara precisava de políticos para andar com ele. O estranho é que ele é um cara inteligente, admirado e professor de quase todo mundo, mas a coisa desandou. A culpa não é do Anastasia especificamente” (entrevista, policial militar).

Há quem aponte também o embate corporativista entre as polícias naquela ocasião, onde cada instituição passou a defender seus interesses em detrimento a outrem, colocando, assim, a política de integração das polícias em cheque.

Não estou apto a identificar com exatidão os elementos que contribuíram para essa elevação nos indicadores criminais em Minas Gerais, não trabalhei neste sentido na presente pesquisa. Por enquanto, ficarei na superfície do problema, apenas colhendo informações e dados secundários que possam contribuir para a formulação de algumas hipóteses que, futuramente, possam ser analisadas a partir de uma maior imersão nas pesquisas na área de segurança pública.

Diante do exposto acima, posso concluir que o estado de Minas Gerais conheceu, por alguns anos, uma época favorável no que diz respeito à segurança pública. O estado testemunhou declives em suas taxas de criminalidade, sobretudo entre os anos de 2004 e 2010. A criação da Secretaria Estadual de Defesa Social foi de extrema importância para dar início ao projeto; a coordenação desta secretaria teve um papel de destaque durante todo o período de queda dos índices de criminalidade no estado, orientando de forma as ações policiais e administrativas. No entanto, a entrada de gestores com pouca experiência na área pode ter contribuído para o comprometimento do projeto, sendo um dos fatores que permitiu a retomada dos índices de criminalidade em Minas Gerais. A ausência de uma liderança política forte, com tino suficiente para colocar em cargos de liderança pessoas familiarizadas com o tema proposto pode ter sido também um dos pontos negativos da manutenção do programa de segurança pública do estado.

“No momento em que a política estava... que você não tinha essa força política mais, né? A gente nunca teve figuras como o Maurício Campos que era um secretário que conseguiu substituir à altura o Anastasia. E aí você passou a ter secretários muito ruins. (...) talvez para isso dar certo você precise estar sempre ali investindo numa figura que vai assumir. Mas vamos pensar: temos uma liderança que assume e ele lidera um grupo político. Se ele sai e então muda tudo. Tem um deputado federal na secretaria que o pessoal olha e pensa ‘o que esse sujeito está fazendo aqui?’. Então isso não inspira, não motiva” (entrevista, gestora).

Além disso, pude notar também que houve um embate corporativista presente nas instituições policiais que abalou a proposta de integração entre as mesmas. Um luta fora travada entre as polícias militar e civil, onde cada uma destas instituições cobrava para si uma maior atenção do governo, ocasionando o desgaste da relação entre as próprias polícias e destas para com o Executivo estadual.

Um dos grandes desafios apontados pelas pessoas que entrevistei para o estado de Minas Gerais atualmente, a fim de reanimar a sua política de segurança pública, seria justamente o de tentar integrar novamente as duas polícias, mas para isso seria preciso lidar com parcimônia os interesses individuais de cada instituição, o que não seria uma tarefa simples. Nos dias atuais, dificilmente Minas Gerais conseguiria repetir a sinergia encontrada no começo dos anos 2000, responsável pelos frutos positivos colhidos nos anos subsequentes, afirmaram alguns de meus entrevistados. Sinergia esta que uniu, além das instituições policiais, o Executivo estadual, as instituições de pesquisa e a sociedade civil organizada. O estado possui a experiência para repetir o êxito de outrora, capaz de utilizar de novas ferramentas e outras alternativas a fim de alcançar mais uma vez as reduções nas taxas de criminalidade.

Capítulo 3 – O programa de controle de homicídios de Pernambuco: entre a utopia e a realidade.

3.1 A segurança pública no estado na vidara para o século XXI

Entre o final na década de 1990 e início da década de 2000 o estado de Pernambuco apresentava elevados índices de violência, sobretudo os relacionados ao crime de homicídio. Entre os anos de 1998 a 2001 o estado ocupou o primeiro lugar no *ranking* de estados mais violentos do país, chegando a uma taxa média de homicídios de 56,7 casos por 100 mil habitantes. Pernambuco vinha numa escalada de seus indicadores de violência desde 1980, onde os crimes violentos letais intencionais (CVLI), categoria que agrupa as ocorrências de homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte, representavam a principal preocupação do estado, alcançando incríveis 58,9 casos por 100 mil habitantes em 1998. (WEISELFISZ, 211). De acordo com Kristian Hoelscher e Enzo Nussio, esse incremento na violência em Pernambuco, mais particularmente em sua capital, durante esse período está relacionado com a fraca política de segurança pública executada até então, a expansão do comércio de drogas na região Nordeste, a brutalidade das ações policiais e a ausência de regulação civil nessa área. Nas palavras desses pesquisadores, “in Recife, extreme violence throughout the 1990s and 2000 coincided with supported and conceived security policies at the state, the expansion of the drug trade in the North-East, and police brutality and the absence of civilian oversight” (HOELSCHER e NUSSIO, p.12).

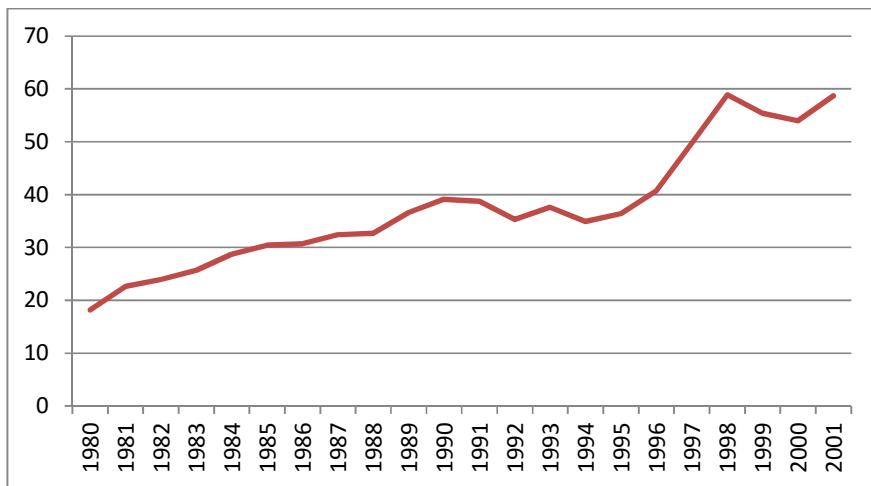
Através da tabela 12 e do gráfico 18, podemos observar a tendência de elevação das taxas de homicídio em Pernambuco desde a década de 1980, tendo uma elevação mais acentuada a partir de 1995 e chegando ao seu ápice em 2001.

TABELA 12. Taxas de homicídios por 100 mil habitantes em Pernambuco 1980 – 2001

Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Taxas	18,2	22,6	23,9	25,7	28,7	30,4	30,7	32,4	32,7	36,6	39,1
Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taxas	38,7	35,3	37,6	34,9	36,4	40,7	49,7	58,9	55,4	54,0	58,7

Fonte: Mapa da violência 2012.

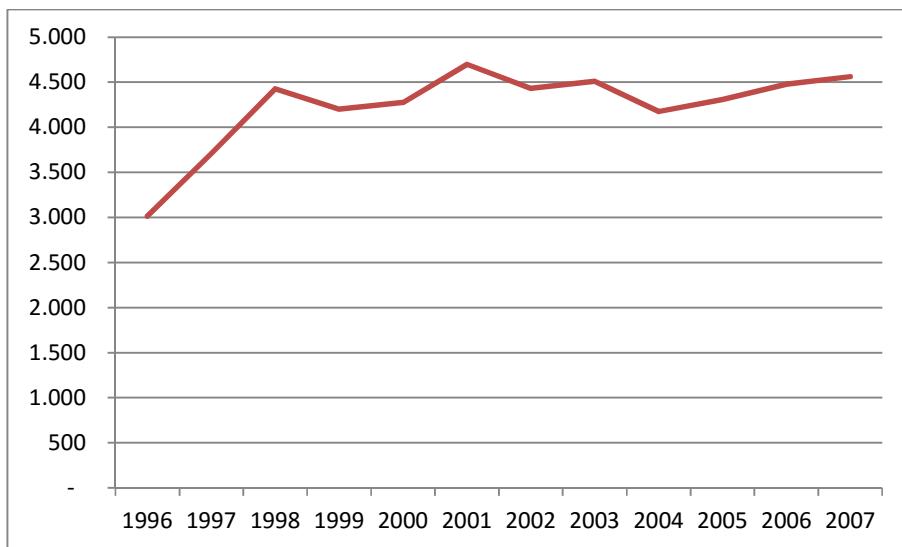
GRÁFICO 18. Taxas de homicídios por 100 mil habitantes em Pernambuco 1980 – 2001



Fonte: Mapa da violência 2012.

O Sistema de Informações de Mortalidade (SIM/DATASUS) do Ministério da Saúde registrou no período de 1996 a 2007 um aumento de 51,2% no número homicídios, passando de 3.015 para 4.560, alcançando o número de 4.697 em 2001. Observemos o gráfico a seguir:

GRÁFICO 19. Números absolutos homicídios em Pernambuco 1996 – 2007.



Fonte: SIM/DATASUS/MS

Através da análise do gráfico acima, notamos uma elevação acentuada entre os anos 1996 a 1998 – como já mencionado anteriormente – passando de 3.015 mortes registradas em

1996 para 4.428 em 1998, representando um salto de 46,9% em três anos ou, melhor dizendo, um aumento médio de 15,6% ao ano no triênio em questão. Após esse período, ocorre uma oscilação nos números de mortes: de 1999 a 2007 o SIM/DATASUS registra em média 4.404 homicídios por ano.

“Em 2006 havia uma percepção muito negativa da gestão da segurança, incômodo das camadas médias com os assaltos a ônibus, assaltos a automóveis, mortes ocasionais de pessoas de classe média em assaltos. Pode ser dito que havia uma percepção compartilhada de que a situação havia chegado ao seu limite. A Ordem dos Advogados do Brasil, dominada por setores de oposição ao Governo Estadual e que haviam participado do Governo anterior, organizações da sociedade civil, como uma ONG criada após a morte, decorrente de um assalto, de um conhecido médico do Recife, e um site de importantes jornalistas locais, que tematizavam de forma crítica a questão da insegurança no estado, davam visibilidade ao problema da insegurança em um governo que estava começando mas herdava o passivo de altíssimas taxas de homicídio e tentativas mal-sucedidas de lidar com a questão nas gestões anteriores” (RATTON, 2015, p.1).

Os índices de crimes violentos vinham aumentando ano após ano e, naquele momento, o estado de Pernambuco não possuía uma política de estado robusta para alicerçar as ações na área de segurança, as ações eram isoladas e ocorriam sem consonância entre si.

“Prior to its implementation in 2007, public security policy in the state was at best disorganized and inconsistent, and often led to disastrous outcomes. Policy initiatives were characterized by reactionary police repression and simplistic initiatives consisting of the addition of more, better armed police. While this is a typical response to political imperatives, it is generally both expensive and unsuccessful” (WOLFF, 2015, p.8).

O estado estava estagnado na área de segurança, observando a elevação de seus indicadores. De acordo com um de nossos entrevistados, a política estadual de segurança pública conduzida até então

“(...) tomava emprestado situações lá fora, ouviam policiais de outros estados que se apresentavam como consultores e aí era política de ocasião. Um exemplo: entre as décadas de 80 e 90, explodiram os crimes e sequestro, então a política era voltada para o combate aos crimes de sequestro. Passada essa fase, explodiam os roubos a

veículos, então a política era voltada ao combate ao roubo de veículos. Então não era feito nenhum diagnóstico, porque o diagnóstico tem que ser feito de dentro para fora” (entrevista, policial civil).

Em 2006, diante do fracasso da política de segurança do governo Jarbas Vasconcelos, Pernambuco era conhecido com um Estado violento, e sua capital, Recife, como a cidade mais violenta do país (WOLFF, 2015). A situação dos homicídios no Estado era extremamente preocupante, e isso gerou ações por parte da sociedade civil, dentre elas destaque para um grupo de jornalistas que criou, em 2007, o *blog PE Body Count*.

“Uma das instâncias mais representativas na fiscalização da implementação da política foi o *PE Body Count*. Entre maio de 2007 e setembro de 2010, um grupo de jornalistas pernambucanos, financiados pela Associação do Ministério Público de Pernambuco (AMPPE), organizou um *blog* que, a partir de consultas aos órgãos de segurança pública, atualizava e disponibilizava diariamente o número de registros de homicídio ocorridos em todo o Estado” (MACEDO, 2012b).

Podemos notar, portanto, que não havia um esforço evidente de organização capaz de articular as forças estaduais de segurança pública na direção de um norte em comum. O que havia era uma política de ocasião voltada para solucionar questões específicas, mas de forma dispersa. Foi então que, diante deste cenário, onde Pernambuco figurava entre os estados mais violentos do país, o então candidato a governador à época Eduardo Campos (PSB) decide colocar como carro-chefe de sua campanha eleitoral as questões voltadas para a temática da segurança. Campos, então, é eleito e assume o governo em 2007 comprometendo-se a adotar uma política de segurança pública estadual para o combate eficaz à criminalidade.

3.2 Desenvolvendo uma nova política de segurança pública estadual

No ano de 2007, sob o governo de Eduardo Campos, o estado de Pernambuco reestruturou sua política de segurança pública, cujo enfoque estava voltado para o alcance de metas e resultados no mais curto espaço de tempo possível. Pernambuco vinha oscilando entre os primeiros lugares no *ranking* de estados com o maior número de crimes violentos letais intencionais (CVLI) e, por isso, um dos desafios impostos à nova administração era a necessidade de combater os elevados índices de criminalidade e reverter o incômodo quadro

que o estado se encontrava. Inicialmente os focos de atuação foram desenhados a partir do aperfeiçoamento das fontes de informações criminais através de precisos diagnósticos, o aperfeiçoamento dos inquéritos policiais e a melhoria das condições de capacitação dos profissionais da área (MACEDO, 2012b).

Foi criado, então, um programa estadual de segurança pública com ações coordenadas que unia esforços dos principais atores sociais pertencentes à área de segurança em Pernambuco: o Pacto Pela Vida (PPV) – com ações estratégicas inspiradas nos modelos de políticas públicas de cidades como Nova York e Bogotá⁹ – teve início em janeiro de 2007, mas oficialmente sua execução ocorreu no dia 8 de maio de 2007. Segundo Hoelscher e Nussio, o PPV representou um divisor de águas na maneira como era tratada a segurança pública até então no estado de Pernambuco. As questões voltadas para a segurança foram tratadas como prioridades no primeiro mandato do governador Campos (PSB) – que ressaltara em diversas ocasiões o seu empenho pessoal nesta questão – e seu foco principal era o combate aos CVLIs por meio da articulação entre órgãos do Sistema de Justiça Criminal, como Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público e Judiciário, além de incrementar o planejamento estratégico de ação e gestão de informação.

“No contexto pernambucano, a política pública tem priorizado o desmonte das diferentes redes de produção mortes violentas, como gangues e grupos de extermínio. Para tanto, buscou-se consolidar mecanismos que promovessem uma maior articulação dos órgãos componentes do Sistema de Justiça Criminal – polícia civil, polícia militar, ministério público e judiciário - , bem como qualificar o policiamento, a partir da aplicação de planejamentos estratégicos de ações e da gestão de informações mais consistentes” (MACEDO, 2012b, p.19).

A proposta Do PPV era reduzir a criminalidade e controlar a violência tendo como foco os homicídios, cuja meta de redução foi estipulada em 12% ao ano. Para alcançar esse objetivo, foram estabelecidos eixos de ação que serviriam para nortear as ações do PPV.

“Foram quatro os eixos estipulados pelo PPV com o objetivo de tanto prevenir quanto reduzir a violência e a criminalidade: 1) ampliar e qualificar a defesa social; 2) melhorar a administração prisional e promover a ressocialização; 3) implementar a prevenção social da

⁹ Em Bogotá, com o objetivo de reduzir as taxas de homicídios locais, podemos destacar ações como o reordenamento urbano com investimentos sociais maciços, além de reformas na polícia e o processo de desmobilização de grupos para-militares. Em Nova York, podemos destacar como ações combativas às elevadas taxas de homicídios o declínio do mercado de *crack*, o aprimoramento das ações policiais com enfoque territorial com investimentos sociais em áreas consideradas vulneráveis.

criminalidade; 4) promover a articulação entre os atores do sistema de contenção criminal. (ZAVERUCHA e NÓBREGA Jr., 2015, p. 241).

Segundo Hoelscher e Nussio, esse nítido empenho de Campos surgiu graças às pressões promovidas pela classe média que se viu cada vez mais acuada, incapaz de isolar-se da violência criminal da cidade. “Violence had become pervasive to the point that middle class interests were increasingly unable to insulate themselves from violence in the city, and these civil society movements were supported by increasing media attention on the issue of violence” (HOELSCHER e NUSSIO, p.13).

O projeto teve início com a criação da Assessoria Especial para a área de segurança pública, cuja tarefa inicial foi a de diagnosticar a situação da violência em que o estado se encontrava naquele momento. “By establishing agencies to collect and manage data on criminality and policing operations, the government of Pernambuco was able to both increase the information to address crime, and introduce important accountability mechanisms” (HELSCHER e NUSSIO, p.15-16). A partir deste diagnóstico, desenvolveu-se o Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007)

“(...) que é um documento com diretrizes estratégicas para todo o Governo contendo projetos que incorporam ações de curto, médio e longo prazo, tendo como objetivo principal a redução das mortes intencionais violentas (homicídio, lesão corporal seguida de morte, latrocínio – inclui auto de resistência) no estado de Pernambuco tendo início em maio de 2007” (PENHA, PONTES Jr. e VASCONCELOS, p.3).

que incluía em sua agenda a criação do Fórum Estadual de Segurança Pública: espaço destinado ao debate aberto com a sociedade civil. Este espaço foi estabelecido em dois momentos, quais sejam, as Câmaras Técnicas e a plenária, como ficaram conhecidas (RATTON, GALVÃO e FERNANDEZ, 2014). Durante os três primeiros meses do mandato de Campos, foram organizadas reuniões com os representantes de vários setores – de líderes de organizações civis à representação de instituições do sistema de justiça – a fim de serem estabelecidas as prioridades de ação (WOLFF, 2015).

Foram instituídas dezesseis câmaras técnicas organizadas por temáticas: Criança e Adolescente; Juventude; Mulher e LGBT; Idosos; Portadores de Deficiência Física; Populações Negras e Indígenas; Violência no Campo; Armas/Desarmamento; Drogas; Reorganização do Espaço Urbano; Polícias e Valorização Profissional e Carreiras Policiais;

Controle Externo da Atividade Policial; Sistema de Justiça Criminal; Sistema Prisional; Sistema de Informações e Gestão do Conhecimento; Prevenção da violência (MACEDO, 2012b).

“The goal of bringing in the technical committees was to promote both horizontal and vertical multi-sectoral and interinstitutional cooperation on matters of public security. This objective alone represented a paradigmatic shift in the state’s approach, although actual implementation of the plan would, in the end, focus far more on repressive policing than matters of social and economic development, as the plan’s protocol envisioned” (WOLFF, 2015, p. 9).

A partir disso, foram definidos 138 projetos estruturantes e de caráter permanente de controle e prevenção da criminalidade unidos em linhas de ação que unia organizações do Estado e da sociedade, cujo objetivo era reduzir a violência, sobretudo os crimes contra a vida. Ficaram assim estabelecidas as linhas de ação do PESP-PE 2007: (1) repressão qualificada; (2) aperfeiçoamento institucional; (3) informação e gestão do conhecimento; (4) formação e capacitação; (5) prevenção social do crime e da violência; e (6) gestão democrática. A Plenária, por sua vez, era presidida pelo Governador Campos e era composta por secretários de estado, oficiais das polícias militar e civil, além de membros da sociedade civil, e nela foram aperfeiçoados os projetos apresentados pelas Câmaras Técnicas chegando à conclusão de que o foco principal da política pública de segurança de Pernambuco seria a redução da taxa de homicídios em seu território (RATTON, GALVÃO e FERNANDEZ, 2014).

O Pato Pela Vida foi constituído a partir da articulação entre a segurança pública e os direitos humanos; a compatibilização da repressão qualificada com a prevenção específica do crime e da violência; a transversalidade e integralidade das ações de segurança pública; a incorporação em todos os níveis da política de segurança de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; e a participação e controle social desde a formulação das estratégias à execução da política (RATTON, GALVÃO e FERNANDEZ, 2014). Destacam-se ainda, segundo Macedo (2012b), o protagonismo e a priorização política; o incremento das estruturas de segurança pública; a implementação de mecanismos de articulação e cooperação intersetorial; consolidação de mecanismos de gestão por resultados; e a articulação entre políticas de caráter preventivo.

Outra inovação proposta pelo Pacto Pela Vida, foi o fortalecimento da Gerência de Análise Criminal e Estatística, dentro da Secretaria de Defesa Social (SDS) a partir da produção de informações mais precisas e de boa qualidade capazes de nortear as ações policiais de maneira precisa para a consolidação de diagnósticos seguros. Além disso, o aperfeiçoamento dos inquéritos policiais produzidos, bem como a melhoria das condições de capacitação e atuação dos profissionais da área, foram cruciais para o desenvolvimento do projeto.

“Increasing initial commitment to changes also improved the working lives of police and emergency services. Police previously worked in a system that failed to provide adequate resources, equipment and salaries; was morally opaque in engagement with citizens; and lacked formal oversight mechanisms. Instead, PPV articulated cooperation between police and judiciary, rewarded conduct in line with violence reduction and human rights, and incentivized accountability throughout the chain of command. Senior officers were promoted on merit based on how successful their units were at achieving targets set in their areas of operations. Lower ranking officers received bonuses based on reaching targets like weapons and drug apprehensions, arrests, and decreasing homicides in their areas. Investments were made into homicide investigation capacity and evidence cataloguing and protection. Moreover, the programme introduced community policing initiatives, which instilled greater trust between police and citizens, increased the information gathered about crime in communities, and enabled police to target their operations more effectively to minimize harassing law-abiding citizens” (HOELSCHER e NUSSIO, p.16-17).

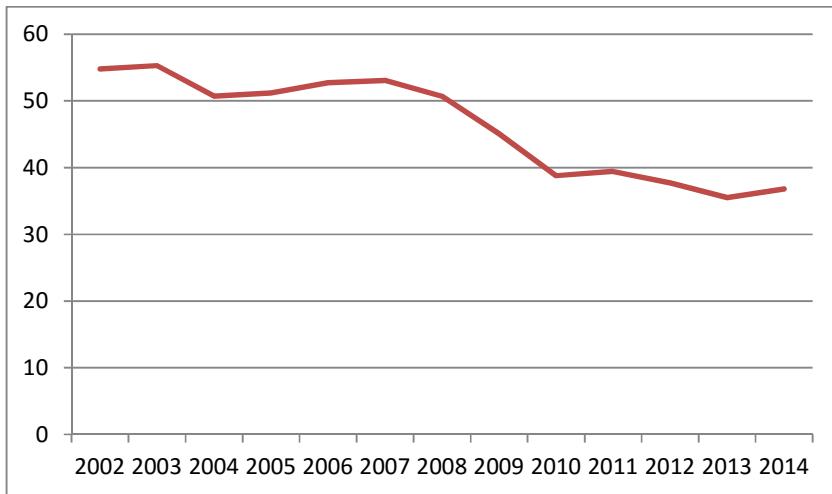
Ficou estabelecida também a necessidade de ações integradas entre as polícias, buscando-se efetuar operações abrangentes e eficazes. Segundo Wolff (2015), a atividade policial executada nesse período no PPV recebeu importante atenção: foi uma atividade que avançou de forma excepcional em qualidade e em efetividade. Além disso, foi também alvo de fortes investimentos, sobretudo em equipamentos e treinamentos (WOLFF, 2015). Soma-se a isso o combate intenso à impunidade por meio da identificação de falhas existentes no Sistema de Justiça Criminal, com destaque para a articulação promovida entre os poderes Executivo, Judiciário e Ministério Público (RATTON, GALVÃO e FERNADEZ, 2014).

O monitoramento do PPV ficou a cargo do Comitê Gestor, tendo a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) à frente da coordenação técnica deste Comitê. Este último, por sua vez, está composto pelas seguintes câmaras técnicas: (1) defesa social; (2) administração prisional; (3) articulação com o poder judiciário, Ministério Público e

Defensoria; (4) Prevenção social; e (5) Enfrentamento ao *crack*. Diante do papel crucial desempenhado pela SEPLAG na manutenção desta política de segurança do estado, destaca-se a liderança política do Executivo estadual demonstrada na formulação do PPV durante o governo Campos como sendo um de seus pontos positivos.

Ainda de acordo com Ratton, Galvão e Fernandez (2014), entre os anos de 2000 e 2011, Pernambuco apresentava uma taxa média de homicídios de 50,4 por 100 mil habitantes, segundo dados do SIM/DATASUS/MS. Entre os anos de 2000 e 2005, a média fora a de 54,13 por 100 mil habitantes. Já entre os anos de 2007 e 2011 a média caíra para 46,7 por 100 mil habitantes, com uma redução de 26,3% nas taxas de homicídios no estado, totalizando uma redução média de 5,2% ao ano. Por isso e por outros pontos que serão levantados mais adiante neste capítulo, o PPV foi considerado uma política exitosa para a redução dos CVLIs no estado, sendo responsável pela diminuição de aproximadamente 27% dos homicídios do estado entre 2007 (ano de implementação do programa) a 2014.

GRÁFICO 20. Taxas de homicídio por 100 mil habitantes em Pernambuco 2002 – 2014



Fonte: SIM/DATASUS/MS

Podemos observar com o auxílio do gráfico acima que a partir do ano de 2007 a taxa de homicídio por 100 mil habitantes no estado de Pernambuco caiu de forma acentuada passando de 54,8 em 2002 para 36,8 mortes por 100 mil habitantes em 2014, uma redução de 32,8%, após alguns anos de oscilação, atingindo, neste mesmo período, o menor nível em 2013, quando alcançou 35,5 ocorrências por 100 mil habitantes. É evidente que se trata de um

número alto, mas para os padrões pernambucanos de até então, é uma redução que foi muito bem recebida.

Com relação aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), também podemos observar uma queda nas taxa entre os anos de 2005 e 2013, como nova elevação em 2014. Observemos a tabela a seguir:

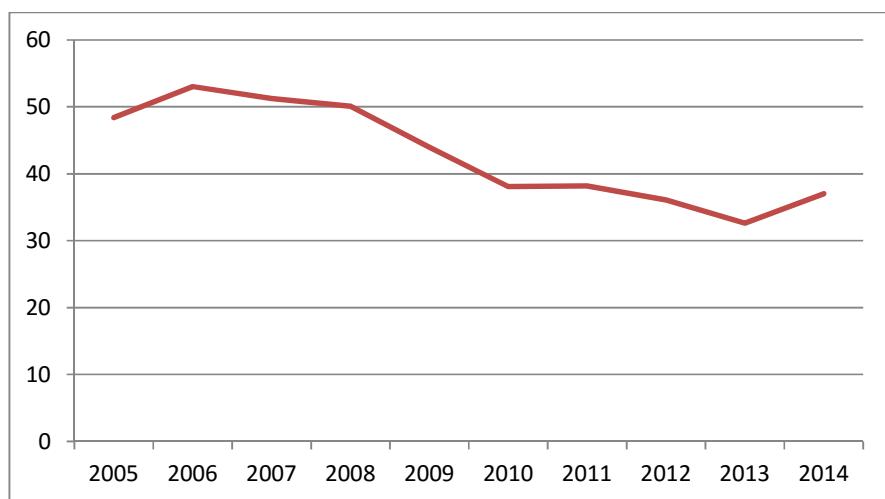
TABELA 13. Taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais por 100 mil habitantes em Pernambuco 2005 – 2014

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxa	48,4	53,0	51,2 ¹⁰	50,1	44,0	38,1	38,2	36,1	32,6	37,0

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, FBSP.

A tabela 13 mostra-nos a tendência de queda apresentadas pelos CVLI no período que vai do ano de 2005 a 2013. Observa-se uma redução de 32,6% nessa modalidade de crime no período em questão. A partir de 2014 nota-se uma elevação de 13,5% em relação a 2013. O gráfico a seguir ilustra bem essa tendência.

GRÁFICO 21. Taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais por 100 mil habitantes em Pernambuco 2005 – 2014



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, FBSP.

¹⁰ As taxas dos anos de 2007 e 2008 incluem os dados de auto de resistência e policiais mortos em serviço.

Embora seja um programa alvo de elogios, não podemos ignorar as críticas que o PPV recebera. Segundo Ratton, Galvão e Fernandez (2014), as críticas apresentadas passam pelo enfoque excessivamente repressor da política em detrimento à prevenção, considerada o ponto chave para o combate à violência e que necessitaria ser bem estruturada e monitorada de maneira criteriosa. Esse enfoque excessivo na repressão seria fruto da busca por resultados imediatos, o que acabaria por reproduzir o modelo conservador de segurança pública que procurava combater (RATTON, GALVÃO e FERNANDEZ, 2014). Houve também a crítica ao modo como o PPV direcionou suas ações penais: o PPV teria promovido um massivo encarceramento sem levar em consideração a qualidade das prisões do estado bem como a estrutura do sistema carcerário. Outra crítica está ligada à interrupção do diálogo que inicialmente existia entre governo e população; o governo teria falhado na manutenção deste canal de comunicação com a sociedade ao deixar de instaurar o Conselho Estadual de Segurança Pública, conselho este integrante do plano inicial proposto na implementação do PPV.

Em entrevista concedida a Macedo (2012b), Zaverucha destacou suas seguintes observações a respeito do PPV: (1) graças ao amplo escopo abrangido pelos 138 projetos, o PPV não apontaria para um direcionamento determinado tornando inexequíveis os seus prazos. A solução para isso seria, obviamente, a eleição de prioridades de atuação e o abandono do plano multissetorial diante da escassez de recursos; (2) a meta de redução dos CVLIs de 12% ao ano não teria levado em consideração a realidade social do estado, mas apenas embasado em outras políticas de segurança pública de outras localidades; e (3) o governo não estaria disponibilizando informações sobre as execuções de ações e suas dotações orçamentárias, o que acabaria por dificultar o processo de transparência da gestão bem como a realização de estudos sobre os impactos da política de segurança (MACEDO, 2012b).

A despeito das críticas levantadas, Ratton, Galvão e Fernandez (2014) elencam aquilo que eles chamam de pontos fundamentais identificados na política de segurança pública desenvolvida em Pernambuco.

“a) a entrada do tema na agenda política como elemento central do governo Eduardo Campos; b) a capacidade de liderança do Governador do Estado na condução da

Política de Segurança (PPV-PE); c) as mudanças institucionais realizadas no nível do planejamento estratégico; d) a construção de um modelo e de uma instância de gestão transversais e integrados de várias agências do executivo estadual e do Sistema de Justiça Criminal; e) a definição de prioridades claras (tanto no nível político-valorativo, quanto no nível prático: os homicídios como foco da política pública); f) a utilização de informação de boa qualidade para a tomada de decisão e resolução quase-imediata de problemas; g) o desenvolvimento de um ambiente de colaboração interinstitucional semanal voltado para o acompanhamento territorial das taxas de crimes violentos e dos protocolos policiais e não-policiais de intervenção em cada área integrada de segurança; h) os mecanismos de controle externo e interno da atividade policial dirigidos para as prioridades estabelecidas; i) a reforma incremental das Polícias através de sistema de promoções e de incentivo ao cumprimento das metas; j) o papel ativo da Corregedoria Integrada de Defesa Social na punição de policiais envolvidos com a produção de mortes violentas; k) a realização de operações policiais integradas dirigidas para o desbaratamento a redes criminosas de produção de mortes violentas (como grupos de extermínio, grupos que controlavam o atacado e o varejo de drogas ilícitas; l) o apoio dos meios de comunicação a partir do momento em que há uma percepção evidente de que o PPV-PE produzia efeitos nas áreas mais vulneráveis à violência” (RATTON, GALVÃO e FERNANDEZ, 2014, p. 26).

Além disso, os autores mencionam, também, os desafios que o PPV possui pela frente. Dentre eles estão a reforma dos sistemas prisional e sócio-educativo do estado; a manutenção da capacidade de inovação no plano policial; o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e sua incorporação pela polícia; o desenvolvimento dos sistemas de informação; a transformação dos processos de formação policial; a participação mais efetiva do Ministério Público e do Poder Judiciário; estratégias de prevenção da violência e da criminalidade; a incorporação dos municípios aos processos de prevenção social, o que incluiria a necessidade de articulação das agendas políticas dos governos federal, estadual e municipal (RATTON, GALVÃO e FERNANDEZ, 2014).

3.2.1 A prevenção social ao crime.

Na prevenção social ao crime, o governo de Pernambuco possui, dentre outros programas, três ações voltadas para a assistência social cujo objetivo é promover oportunidade a pessoas que se encontram em situações de risco e de vulnerabilidade social. Estes programas são o Vida Nova, o PE no Batente e o ATITUDE, todos sub a tutela da Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude (SDSCJ).

A) Programa Vida Nova

Intitulado Vida Nova – Pernambuco Acolhendo a População em Situação de Rua, este programa foi instituído pelo Decreto Estadual nº 30.874 em 10/10/2007 e seu objetivo, como o próprio nome já diz, é fornecer um conjunto de serviços e ações capazes de fornecer ao seu público alvo intervenções especializadas de proteção social que possam contribuir para amenizar os reveses sociais e o combate às violações de direitos voltados para as pessoas que se encontram em situação de risco pessoal e social nas ruas. Auxiliado pelo Serviço Especializado em População de Rua (SEPOPRUA), este programa acolhe e cadastrá os usuários com o objetivo de inseri-los nas unidades de atendimento do programa Vida Nova a fim de encaminhá-los para uma rede de assistência social e demais políticas públicas que acaso forem necessárias.

B) Programa PE no Batente

Também criado em 2007, o Programa de Inclusão Produtiva Pernambuco no Batente tem como objetivo desenvolver competências técnicas e sociais para inserção de pessoas em situação vulnerável socialmente, pobreza, com deficiência e egressos do sistema penitenciário no mercado de trabalho, além de participante do programa ATITUDE.

C) Programa ATITUDE

O Programa Atenção Integral aos Usuários de Drogas e seus Familiares (ATITUDE) é um programa coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SDSDH) por meio da Gerência Geral de Políticas sobre Drogas. O ATITUDE atende usuários de drogas – do *crack* ao álcool – distribuindo sua atenção também aos familiares dos usuários alvos do programa. Este programa oferece, além da oportunidade de tratamento, cuidados de higiene, alimentação, descanso e encaminhamento para a rede SUS e demais políticas que se fizerem necessárias.

Houve uma tentativa de instaurar um programa de mediação de conflitos aos moldes daquele promovido em Minas Gerais, sob os auspícios da Secretaria de Desenvolvimento Social de Direitos Humanos, com o apoio da SDS e da polícia civil. No entanto, essa

tentativa foi frustrada: graças aos poucos recursos recebidos, ao mal gerenciamento e ao modelo inespecífico (RATTON, 2015).

De acordo com Ratton (2015), “a adoção de iniciativas de caráter social, com foco na segurança, geravam na mídia uma perspectiva receptiva, a despeito do fato de que tais iniciativas efetivamente não terem produzido efeito sobre as taxas de criminalidade violenta” (RATTON, 2015, p.3). Portanto, não obstante apresente estratégias voltadas para a prevenção social ao crime, o PPV avançou muito pouco nessa área.

2.3 A política de integração das organizações policiais em Pernambuco

Dentre as principais ações do PPV, e que foi providenciada logo nos primeiros meses do governo Campos, está a integração das ações policiais no Estado. Segundo Wolff (2015), a atividade policial integrada foi um componente de destaque no PPV, cujo avanço teria sido substancial, tanto em qualidade quanto em efetividade. Para este autor, a atividade policial caminhou em duas direções: a primeira delas seria o aprimoramento da organização e da gestão das instituições policiais, permitindo o estabelecimento de uma estrutura específica e um conjunto de diretrizes de desempenho.

“(...) the organization and management of policing was given a specific structure and set of performance guidelines. Modeled after New York City’s *Compstat*, the Pacto pela Vida organized the state of Pernambuco into 26 ‘integrated security areas’, the police representatives of each of which would be directly responsible for reporting and explaining homicides and other violent crime trends before police and other institutions representing the other areas during weekly meetings called ‘management committees’” (WOLFF, 2015, p.9).

A segunda direção seria o uso da “repressão qualificada”, estratégia já mencionada no capítulo anterior e também utilizada por Pernambuco. Ainda de acordo com Wolff,

“Prior to 2007, none of the institutions of public security in Pernambuco had any real investigative capacity to speak of. For DeNarc (Narcotics division of the Civil Police), this meant investigating only street level drug dealers, a strategy that at best failed to curb drug sales, and often provoked more violence as younger dealers fought over vacuums of local power and money left after arrests. For the DHPP, this meant that homicide investigation was limited to individual cases in isolation from each

other, therefore ignoring the role played by organized death squads and other criminal groups which had been developing rapidly over the previous decade. Since 2007, the use of qualified repression, which often consists of large scale operations between six months and a year in duration, has resulted in the dismantling of numerous death squads and other criminal organizations" (WOLFF, p.9-10).

A estratégia de dividir o Estado em AIS favoreceu a integração das ações policias, bem como seus campos de atuação no estado e, dessa forma, foi possível estabelecer um protocolo de ação em conjunto, respeitando sempre que possível as divisões territoriais delimitadas correspondentes a cada área integrada. Por meio desse georreferenciamento e com as ações conjuntas entre Polícia Militar e Polícia Civil, foi possível identificar as configurações dos homicídios e, portanto, a causalidade das mortes violenta que não seguem o mesmo padrão entre as áreas integradas.

No entanto, promover essa integração não foi uma tarefa simples. Houve resistência, assim como em Minas Gerais, de alguns membros das polícias no início do projeto tal como nos relata o entrevistado a seguir:

“Então eu assumi da AIS 1, Santo Amaro, e lá, em diversas vezes, eu não conseguia a integração com os delegados. Por ser um delegado que é muito antigo, acho que eu causei certa “ciúmera” porque eu vim da secretaria e vi que o caminho era esse. (...) Então do outro lado da Polícia Civil eu pedia apoio e via alguns correndo. Quando chegava na reunião e se juntava ‘eu pedi apoio e não consegui’, o delegado ‘não sei porque não consegui’. E a própria secretaria via que não estava havendo sincronia. O órgão militar com a civil. Quando chegava na reunião o delegado sentava numa extremidade e o comandante da mesma área sentado na outra. Não se conversavam. Eu senti isso. Quando chegava na reunião a conversa não era entrosada. (...) A integração entre as polícias também não foi fácil, não. Até hoje ainda digo que existe, não 100%, eu estou fora da área operacional, estou numa chefia de auditagem, passei oito anos na área operacional, mas pelo que eu vejo ainda não existe 100% de integração, não, das pessoas estreladas. (...) por ciúmes de ocorrências que existe ainda” (entrevista, policial militar).

Houve problemas também na integração com o Ministério Público e o Judiciário. O entrevistado a seguir, deu-nos um breve relato de como se dera o início dessa integração:

“O Pacto, sabidamente, nós tínhamos um representante do Ministério Público e ele fazia essa interface, e um representante do Poder Judiciário que também fazia essa interface. E eles faziam interface entre si e faziam interface com o Pacto e com os delegados. Foi fácil? Não! Foi muito difícil porque o juiz dizia que ele não era obrigado a cumprir meta para delegado. Então houveram estresses. Mas isso dependia muito do delegado sair da cadeira e fosse conversar com o juiz e dizer... e isso funcionou. Não foi fácil. Mas havia a liderança; toda vez o governador ia lá e via o resultado porque não está assim. ‘ah é o poder judiciário? Vamos falar com o fulano. Vamos lá’. A gente ia para lá e conversava. Vamos fazer uma apresentação para os juízes novos, para os promotores. E isso foi... eu mesmo fui dar um curso de formação e eu dei uma palestra lá sobre o Pacto para abrir a cabeça dos caras para dizer como era Pernambuco e como está agora e que eles fazem parte daquilo; aquilo não é um resultado da polícia, do Ministério Público, é de todos” (entrevista, policial civil).

Embora tenha havido problemas no projeto de integração dos entes envolvidos com a política de segurança pública do estado, ela se desenvolveu e em boa medida a integração ocorreu. Vale destacar também, como podemos observar na fala do entrevistado logo acima, o papel importante do governador Campos na condução dessa política de integração dentro do PPV. O projeto de integrar a atividades dos atores da segurança pública em prol de um bem comum pode ser considerado um dos destaques do PPV sendo, por isso, considerado fundamental para a manutenção da saúde do mesmo.

3.4 Gastos com segurança pública

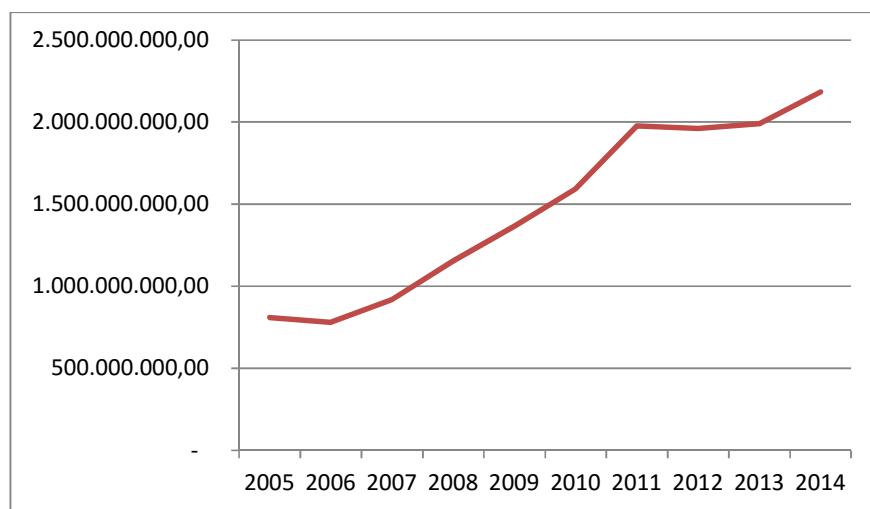
De acordo com dados dos *Anuários Brasileiros de Segurança Pública*, promovidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, somente em 2014 o estado de Pernambuco gastou cerca de R\$ 2,2 bilhões em segurança pública, contra R\$ 809 milhões em 2005, ano em que o FBSP iniciou seus registros. Isso representa um aumento de 147,2% nos gastos com segurança pública entre os anos de 2005 e 2014. A tabela e o gráfico a seguir nos mostram esse aumento.

TABELA 14. Despesas realizadas com a função segurança pública, por subfunções em Pernambuco 2005 -2014 (em R\$).

Ano	Policiamento	Defesa Civil	Informação e Inteligência	Demais Subfunções ¹¹	Totais
2005	544.890.999,00	58.700.550,00	1.419.004,00	204.169.855,00	809.180.408,00
2006	555.926.102,34	59.413.186,66	222.858,94	164.616.969,99	780.179.117,93
2007	598.874.046,21	66.529.789,27	1.158.697,37	253.080.002,77	919.642.535,62
2008	705.853.747,17	100.468.655,07	1.993.818,08	346.463.476,18	1.154.779.696,50
2009	907.734.940,44	99.826.593,86	1.589.764,61	357.400.394,07	1.366.551.692,98
2010	1.066.800.568,85	260.794.692,67	1.673.000,83	264.862.911,51	1.594.131.173,86
2011	1.352.061.285,74	375.545.893,16	2.261.658,68	247.133.889,64	1.977.002.727,22
2012	1.405.314.316,96	352.217.369,81	3.653.982,24	198.582.724,21	1.959.768.393,22
2013	1.532.124.059,55	298.465.679,82	1.017.722,56	158.100.830,19	1.989.708.292,12
2014	1.704.023.277,48	311.147.139,75	894.984,17	168.381.689,84	2.184.447.091,24

Fonte: Anuários de Segurança Pública, FBSP.

GRÁFICO 22. Despesas totais realizadas com a função segurança pública, por subfunções em Pernambuco 2005 -2014 (em R\$).



Fonte: Anuários de Segurança Pública, FBSP.

Entre os anos de 2007, início do PPV, o ano de 2014, o aumento nos gastos com segurança chegou a aproximadamente 137%. E entre os anos de 2013 e 2014, o aumento foi de 9,5%, passando de R\$ 1,98 bilhão em 2013 para R\$ 2,18 bilhões em 2014.

¹¹ A subfunção “custódia e reintegração social” não está incluída nesta agregação.

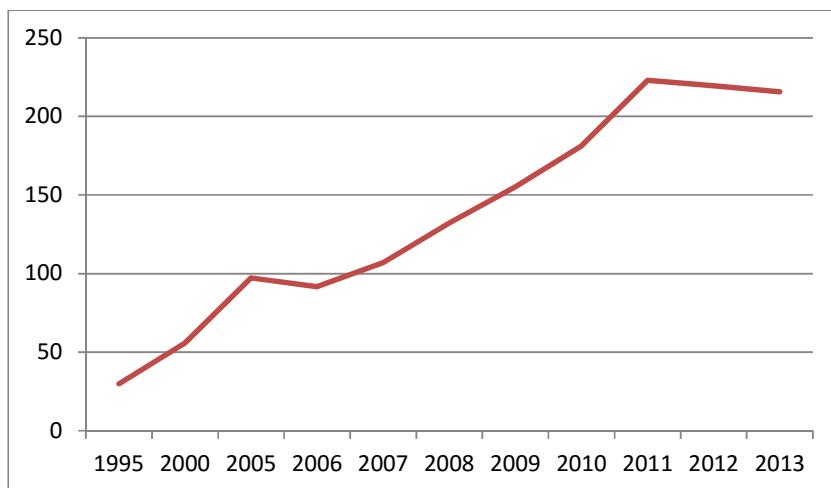
A tabela 15 e o gráfico 23 nos mostram como ficaram as despesas *per capita* do estado de Pernambuco com a função segurança pública.

TABELA 15. Despesa *per capita* com a função segurança pública Pernambuco 1995 – 2013
(em R\$).

Ano	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	29,90	55,90	97,30	91,76	107,05	132,21	155,11	181,22	223,01	219,43	215,73

Fonte: Anuário de segurança pública, FBSP.

GRÁFICO 23. Despesa *per capita* com a função segurança pública Pernambuco 1995 – 2013 (em R\$).



Fonte: Anuário de segurança pública, FBSP.

O estado de Pernambuco manteve a tendência de elevação nos gastos por habitante com segurança pública. De 1995 a 2000, o governo do estado elevou seus gastos com segurança por habitante em 86,9%; de 2000 a 2005 esse aumento foi de 74,1%; entre 2005 e 2010, por sua vez, o aumento foi de 86,2%. Entre os anos de 2010 e 2011 houve ainda um aumento de 23,1% seguido de uma queda entre 2011 e 2013 de 3,3%. No período do governo de Eduardo Campos e a implementação do Pacto Pela Vida, podemos observar que foi mantida a tendência de aumento dos gastos em segurança por habitante dos anos anteriores; não apenas nesta categoria, mas também dos gastos totais que mantiveram a tendência de

aumento dos anos anteriores e tornando a reta de gastos mais íngreme justamente no período do governo Campos e início do Pacto Pela Vida.

Com relação às despesas realizadas com a função de direitos da cidadania e a reintegração social de ex-detentos, também observamos a tendência de elevação desta variável durante a década de 2000.

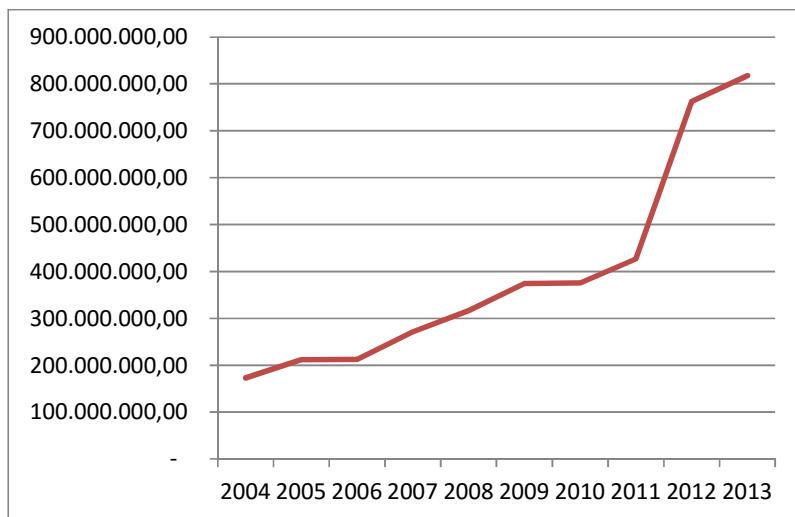
TABELA 16. Despesas realizadas com a função direitos da cidadania e a subfunção custódia e reintegração social em Pernambuco 2004 – 2013 (em R\$)

Ano	2004	2005	2006	2007	2008
Valor	172.795.411,00	211.947.891,00	212.320.318,00	271.106.112,23	316.534.983,84

Ano	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	374.159.592,20	375.672.227,29	426.789.395,70	762.346.812,22	817.810.705,24

Fonte: Anuário de segurança pública, 2014, FBSP.

GRÁFICO 24. Despesas realizadas com a função direitos da cidadania e a subfunção custódia e reintegração social em Pernambuco 2004 – 2013 (em R\$).



Fonte: Anuário de segurança pública, 2014, FBSP.

Por meio da análise do gráfico e da tabela acima notamos que o crescimento dos gastos na área de reintegração social e direitos de cidadania, em 10 anos, aumentou em 373,3%. Podemos observar também o salto que houve entre os anos de 2011 e 2012, pós-governo Campos, de 78,6%.

Cabe aqui a mesma observação feita na capítulo anterior acerca da seção de gastos públicos: não foi nossa intenção correlacionar as variáveis gastos públicos e variação nos índices de crime e violência. Apenas trouxemos à tona os valores gastos a fim de ilustrar a hipótese levantada por alguns entrevistados, tanto em Minas Gerais quanto em Pernambuco, de que haja alguma relação direta entre gastos em segurança e redução nos níveis de violência de ambos os estados. Deixemos tal correlação para trabalhos futuros.

3.5 O sistema prisional

Em Pernambuco há a Secretaria Executiva de Ressocialização (SERES), cuja função é a de administrar o funcionamento do sistema penitenciário estadual, sendo um dos órgãos da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH). Sob a responsabilidade da SERES estão 20 unidades prisionais e 59 cadeias públicas. Durante a implementação do PPV e sua execução, quando o programa estava a pleno funcionamento, houve um crescimento vertiginoso no número de detentos no estado conforme observaram alguns dos nossos entrevistados. Para estes, o estado passou a prender mais e, consequentemente, teria promovido um aumento acelerado de detentos.

“E aí depois começa a se prender suspeitos de crime. ‘Ah, o cara não fez nada não, mas tem tudo pra fazer. Vamos prender’. Não é a toa que o sistema penitenciário dá uma bombada, né? Se não me engano eram 17 mil presos quando Eduardo começa e hoje tem 32 ou 33 mil presos; metade deles provisório na condição de suspeito aguardando julgamento” (entrevista, jornalista).

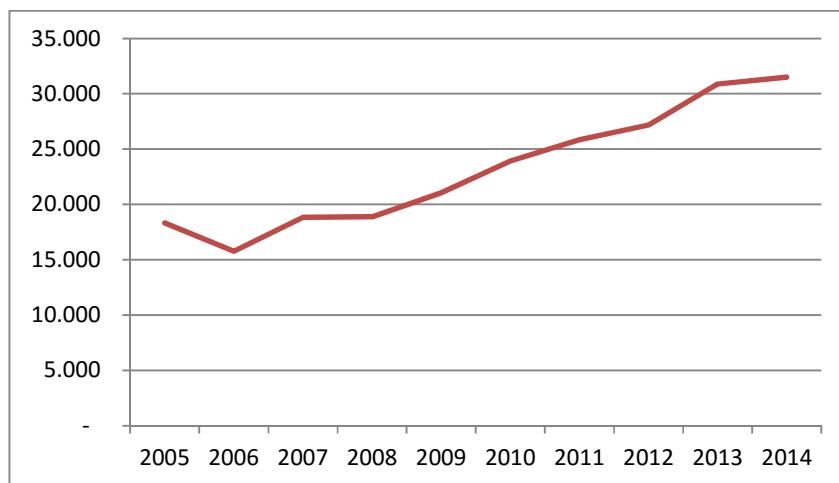
De fato, com a ajuda da tabela a seguir podemos observar a elevação do número de detentos no sistema penitenciário pernambucano, sobretudo no período coberto pelo PPV.

TABELA 17. Números totais de presos nos sistemas penitenciários em Pernambuco 2005 – 2014.

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número	15.817	15.778	18.836	18.888	21.041	23.925	25.850	27.193	30.894	31.510

Fonte: Anuários de segurança pública FBSP.

GRÁFICO 25. Números totais de presos nos sistemas penitenciários em Pernambuco 2005 – 2014.



Fonte: Anuários de segurança pública, FBSP.

Como podemos observar, durante o período do primeiro mandato de Campos (2007-2010) houve uma elevação do número de presos no estado, acompanhando a tendência dos anos anteriores. De 18.836 em 2007 para 23.925 em 2010. Em 2014, o estado contava com 31.510 detentos em seus estabelecimentos penitenciários, o que significa uma elevação de 27% durante o governo Campos. E se pegarmos todo o período acima analisado que vai de 2005 a 2014, o aumento chega a 99,2%, ou seja, em dez anos a população carcerária praticamente dobrou. Ressaltando que entre os números aqui apresentados não estão contabilizados os de presos sob custódia das polícias civis, apenas os pertencentes ao sistema penitenciário.

“Eu acho o seguinte: outra área que não avançou aqui no estado foi o sistema penitenciário. Prender é consequência do sistema penal; se eu cometo um delito eu tenho como pena a prisão e meu crime está previsto no código penal e os requisitos da prisão preventiva existem, consequentemente há a prisão. Só que o Pacto dando certo,

eu tinha não sei quantos mil mandados de prisão sem cumprir, e se eu cumprisse ia super lotar. Mas isso não é um problema só de Pernambuco, isso é um problema nacional. Hoje você tem um cifra de 700 mil presos no Brasil e se você for prender todo mundo que tem mandado você vai para um milhão e alguma coisa e você tem menos de 600 mil vagas. Esse estudo é recente do MJ" (entrevista, policial civil).

Poderíamos sugerir a hipótese de que a diminuição dos números de crimes poderia estar relacionada com o aumento de detenções no estado. Entretanto, essa hipótese não se sustentaria por muito tempo, bastando observar que, não obstante o crescimento do número de prisões, em anos recentes os índices de criminalidade no estado voltou a subir, jogando por terra, pela simples observação, a hipótese de que possa haver alguma relação entre essas duas variáveis. Além disso, Zaverucha e Nóbrega Jr. (2015) relatam estudos que promoveram tal relação e que obtiveram como resultado a baixa correspondência entre crescimento de prisões totais e diminuição dos homicídios.

"(...) crimes patrimoniais e homicídios estão relacionados, muitas vezes, a fatores diferentes. E os crimes patrimoniais correspondem à maior parte dos aprisionamentos. Seus autores nem sempre são homicidas. Isso pode ser um dos fatores por trás dessa parca relação entre prisões em geral e o (des)controle dos homicídios" (ZAVERUCHA e NÓBREGA Jr., 2015, p.245).

Outro ponto que merece destaque é a hipótese levantada por Wolff (2015), de que o aumento indiscriminado da população carcerária de Pernambuco teria dado condições para o desenvolvimento do crime organizado dentro das instituições penitenciárias. Em outras palavras, facções reunidas no interior das penitenciárias controlariam ações criminosas fora delas.

Como podemos perceber, o sistema prisional de Pernambuco possui seus gargalos que necessitam ser desobstruídos, não muito diferente da situação do restante do país. A questão prisional tem um histórico de problemas de difícil solução, e esta se faz cada vez mais urgente. Entretanto, pouco ou nada tem sido feito de relevante enquanto a pressão continua sendo forte a ponto de entrar em colapso, se já não estivermos testemunhando um nesse exato momento.

3.6 A importância da combinação entre liderança política e capacidade técnica.

Como já foi dito em seções anteriores, o Pacto Pela Vida foi implementado no ano de 2007 pelo então governador Eduardo Campos como forma de colocar em prática sua promessa de campanha de combate à criminalidade no estado de Pernambuco. Seu gesto representou um passo importante na história do estado rumo à redução dos índices de criminalidade violenta.

“O início do Governo Eduardo Campos caracterizou-se por uma ampla base de apoio na Assembleia Legislativa. A Coalizão partidária que deu suporte ao Governo Eduardo Campos era, em linhas gerais, a mesma que havia dado suporte ao Governo Federal. Havia alinhamento entre o Governo Federal e o Governo Estadual” (RATTON, 2015, p.1).

Formada por autoridades policiais, pesquisadores e especialistas na área de segurança pública, uma equipe foi construída com o objetivo de nortear as tomadas de decisão do governo recém-instaurado no estado à época. A tarefa inicial dessa equipe foi a de elaborar um diagnóstico acerca da violência no estado e, baseado neste diagnóstico, desenvolver um plano de segurança pública. Foram estabelecidas reuniões semanais com o objetivo de identificar geograficamente os locais com maiores incidências de crimes (*hot spots*), diagnosticar as prováveis causas para o avanço da violência em certas áreas, e consequentemente, desenvolver planos para conter esse avanço. (WOLFF, 2015). Além disso, essas reuniões serviriam de palco para o estabelecimento de novos valores ao programa, além de servir com o principal canal de comunicação entre as polícias militar e civil, o judiciário e o Executivo estadual.

“From its initiation in May 2007, regular weekly meetings were important in reinforcing new values in the programme, opening formal channels of communication between the *Polícia Civil*, *Polícia Militar*, and judiciary, and institutionalising that senior police were to be held accountable for achieving targets in their areas of responsibility” (HOELSCHER e NUSSIO).

Todo este processo foi acompanhado de perto pelo governador Campos cuja presença era mensalmente assídua nessas reuniões de monitoramento do PPV. Nestas ocasiões,

presididas pelo próprio governador, onde sua voz era ouvida a todo momento, seja nas questões levantadas ou nas tomadas de decisões.

“(...) o Pacto eu acho que foi uma atitude de muita ousadia de Eduardo Campos. (...) Ele fez uma coisa muito corajosa: ele fez isso na campanha e assumiu no seu mandato, de ser o comandante da segurança pública. Isso na época que Garotinho se afundou no Rio de Janeiro. Então ele [Eduardo] podia muito bem ter dito que não ia entrar nessa porque perderia voto. E ele assumiu. Na época a gente via aquilo e dizia ‘ele está jogando para a plateia’, mas não jogou. A verdade é que desde o primeiro dia de governo até o último, ele tinha o Pacto como prioridade de governador. Além de governo, ele pessoalmente era envolvido com a segurança pública. Ele participou de todo o processo. (...) Participa das conferências, recebe da gente as demandas, derruba pessoas importantes” (entrevista, sociedade civil).

Um ponto em comum nas palavras de nossos entrevistados: a liderança do governador Campos na condução do PPV. Sua liderança foi algo de destaque durante seu mandato e chamou a atenção de todos os atores envolvidos com a segurança pública no estado, e que testemunharam sua performance na forma de conduzir o PPV. Sua postura carismática e corajosa frente às tomadas de decisão serviram como ferramentas capazes de despertar a “motivação de todos os atores, que enxergavam em Eduardo Campos uma liderança transformadora” (RATTON, 2015, p.4). Dentre suas principais decisões na condução do PPV estão a escolha de um pesquisador com experiência na área de segurança pública para assessorá-lo, e reformas nas forças policiais que incluíram a alteração dos critérios de promoção tornando possível a renovação dos atores em posições de comando nas polícias (RATTON, GALVÃO e FERNANDEZ, 2014).

“[Campos] Foi o número um. Eu nunca vi – eu até comentei isso hoje – Campos tinha um poder muito forte; era um cara inteligente, se existe ou se vai aparecer alguma falcatrua dele eu não sei, mas ele como gestor no Pacto, a gente está com a redução graças ao professor Ratton que começou a idealizar com ele, e o trabalho dele de segurar e estar presente” (entrevista, policial militar).

Campos era formado em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco, onde deu início à sua carreira política como presidente do Diretório Acadêmico. Participou da campanha à reeleição de seu avô, Miguel Arraes, para o governo de Pernambuco. Foi eleito deputado federal em 1994, cargo que ocupou por três mandatos consecutivos. Em 2006 foi

eleito governador de Pernambuco e em 2010 conquista a reeleição graças aos seus altos índices de popularidade no estado.

Em seu primeiro mandato suas ações foram destaque no cenário nacional: conduziu projetos e obras do Governo Federal como a ferrovia Transnordestina, a Refinaria de Petróleo Abreu e Lima e recuperação em trechos da rodovia BR-101. Foi em seu primeiro mandato que implementou o PPV, programa tido como exitoso diante da redução das taxas de crimes que promovera no estado de Pernambuco.

Já em seu segundo mandato, o ritmo de sua conduta frente ao governo foi diminuindo lentamente. A cúpula do PPV passou por algumas mudanças nesse momento, perdendo no final deste segundo mandato o ritmo de redução dos indicadores criminais que vinha apresentando até então. Para alguns dos nossos entrevistados, houve mudanças notórias na transição do primeiro para o segundo mandato de Campos:

“O segundo [mandato] de fato houve uma mudança, e essa mudança foi estrutural. (...) alguma coisa aconteceu que eu não sei precisar, que dentro do governo isso muda. O governo se encastela, volta a ter uma visão muito restrita. (...) Então o Pacto, a meu ver, foi perdendo o lastro. E na medida em que ele foi perdendo o lastro, ele vai perdendo legitimidade. Hoje ele existe muito em função desse marco político que ele representou na segurança pública; ele é uma marca do governo Eduardo Campos, tanto que quando ele foi candidato a presidente ele quis trazer isso para o campo nacional” (entrevista, sociedade civil).

Outros entrevistados apontaram a queda nos investimentos em segurança pública como um dos pontos que mais chamaram a atenção entre os mandatos de Campos.

“O Pacto do primeiro mandato tinha dinheiro. O Pacto do segundo mandato não tinha dinheiro. Basta você pegar o investimento que você tinha de 2009 a 2011 e isso começou cair” (entrevista, policial civil).

Em 2014 João Lyra assume o governo de Pernambuco após a saída de Campos para concorrer às eleições presidenciais. De acordo com relatos de nossos entrevistados, Lyra à frente do PPV não repetiu a liderança de Campos na condução da política de segurança pública do estado.

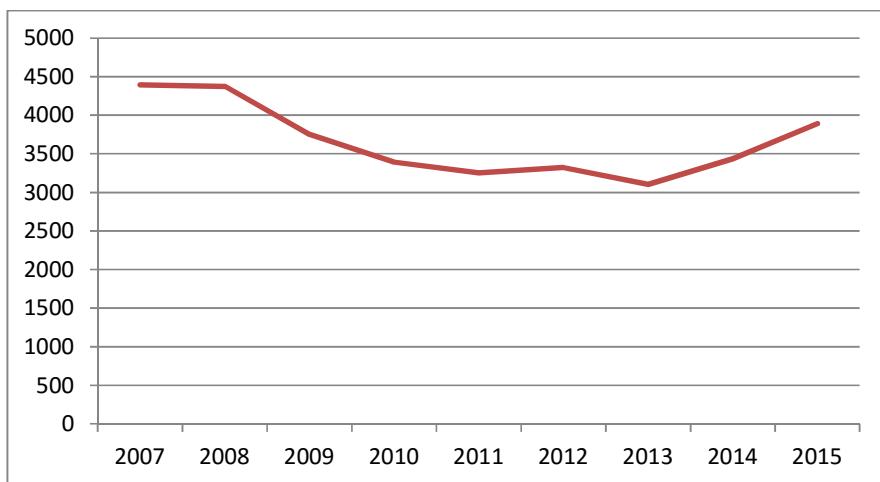
3.7 A situação atual

De maneira geral, membros da sociedade civil e pessoas envolvidas diretamente com o PPV, o consideram um programa bem sucedido e pioneiro no estado de Pernambuco naquilo em que se propôs a fazer. “De 2008 para 2012, o impacto percentual negativo teve variação de -25,16%, com uma diminuição de mais de mil assassinatos. Isso demonstra, de certa forma, que as políticas públicas e segurança foram fundamentais para a redução dos homicídios em Pernambuco” (ZAVERUCHA e NÓBREGA Jr, 2015, p.243). Nossos entrevistados ratificaram este ponto de vista afirmando que o PPV foi um programa importante para a área de segurança pública do estado cujos resultados teriam sido positivos. O PPV destaca-se pela sua organização estrutural, seja na forma como é coordenado, planejado e avaliado de acordo com seus objetivos.

“O que seria o Pacto pela Vida? Pela primeira vez um governo ouve os policiais, coisa que nunca tinha havido antes. Foram chamados policiais civis, policiais militares, bombeiros, sociedade civil, jornalistas, todo mundo que lidasse com segurança pública, recebesse a prestação de segurança foi chamado para participar do debate. Eu me lembro de ter ido num colégio da polícia militar e todas as salas estavam ocupadas ou por policiais civis, militares, bombeiros, políticos, sociedade civil organizada. Então ali foram surgindo ideias e os diagnósticos que estavam acontecendo na polícia; quais eram os problemas e quais as soluções na visão de cada um que vivia o problema. Bom, isso foi uma grande novidade para mim que já tinha 22 anos de vida policial e nunca tinha participado de uma situação dessas” (entrevista, policial civil).

Não obstante a isso, os anos mais recentes do PPV podem ser considerados negativos para a segurança pública de Pernambuco. A Secretaria de Defesa Social – após registrar 3.102 mortes no ano de 2013 e 3.434 no ano de 2014 – divulgou recentemente em seu sítio na *internet* que em 2015 foram registradas 3.891 ocorrências de crimes violentos letais intencionais (CVLI) em todo o estado. Esses números configuraram um aumento de 13,3% entre os anos de 2014 e 2015. O gráfico a seguir ilustra bem a situação dos CVLIs em Pernambuco entre os anos de 2007 – implementação do PPV – e 2015.

GRÁFICO 26. Números absolutos de CVLIs em Pernambuco 2007 – 2015



Fonte: Anuários de Segurança Pública, FBSP e SDS/PE.

Além dos números pouco favoráveis, o PPV acumula também demonstrações de insatisfação por parte dos entes envolvidos com a segurança pública. Durante os anos de 2014 e 2015 testemunhamos manifestações de membros da Polícia Civil representados por movimentos sindicais exigindo melhorias nas condições de trabalho, além de uma greve da Polícia Militar de 2014 que causou tumulto em várias partes do estado.

Percebemos hoje que o PPV representou um momento importante na política de segurança pública do estado pernambucano. Embora apresente falhas, podemos dizer que o PPV contribuiu para tirar Pernambuco de sua posição entre os estados mais violentos do país e trazer momentos de esperança para a sua população, mesmo que tenha sido por um breve período de tempo. Destaque para o fortalecimento concedido pelo Executivo estadual das atuações da Secretaria de Defesa Social e da Secretaria de Planejamento e Gestão. Geridas de forma técnica e bem coordenada, ambas atuaram de forma marcante nestes anos de queda nos indicadores de criminalidade e violência no estado.

“Especialmente no período 2007-2010 houve um notável fortalecimento da capacidade de coordenação da Secretaria de Defesa Social, o que fortaleceu o modelo de gestão que estava sendo implantado. Tal fato deve-se tanto ao comprometimento do Secretário, quanto do apoio direto e indireto da Secretaria de Planejamento e Gestão, que foi fortalecida durante os sete anos do Governo Eduardo Campos” (RATTON, 2015, p.3).

Atualmente também podemos dizer que a situação de Pernambuco desfavorável em comparação com os anos anteriores: apresentamos ao final deste capítulo dados nada animadores para estado; a violência voltou a crescer e atualmente compromete o andamento do Pacto Pela Vida. A liderança política que antes encontrava-se na figura de Campos, hoje não existe mais. Aquele líder político capaz de conduzir pessoalmente a segurança pública no estado ficou no passado, sendo substituída por figuras que nestes últimos anos pouco se destacaram – ou se destacam – no tema e, consequentemente, pouco conversa com os atores sociais responsáveis pelo caminhar da segurança pública: polícias militar e civil, Ministério Público e o Sistema Judiciário.

A questão penitenciária continua sendo um problema para o estado – não diferente da situação no resto do país. De fato, o PPV previa ações contundentes para o sistema penitenciário, sobretudo no que diz respeito à criação de novas vagas no setor, mas o que podemos dizer é que pouco ou quase nada foi feito nos últimos anos. Os entrevistados ressaltaram tal questão ao afirmarem, de forma unânime, que o estado de Pernambuco não voltou sua atenção como deveria para esta esfera da segurança pública; o que se notou foi um excesso de prisões, ocasionando o crescimento vertiginoso de detentos nos cárceres do estado. No entanto, esse crescimento vertiginoso do número de detentos é uma tendência nacional, isentando o PPV como único responsável diretamente pela prática maciça de prisões: houve um crescimento do número de presidiários no Brasil passando de 296.919 em 2005 para 579.423 em 2014¹², um aumento de 95,1%¹³. Conclui-se que, por mais apurados que possam estar os críticos do PPV, a política de encarceramento do estado não pode ser atribuída como uma medida diretamente ligada ao programa, não obstante o aumento de detentos no estado. Em suma, o sistema penitenciário pernambucano testemunhou o aumento de sua população no período que vai de 2005 a 2014 sem ter como contrapartida a criação de novas vagas nem tampouco a melhoria das condições dos cárceres.

Assim como em Minas Gerais, a integração entre as polícias de Pernambuco não possuiu a mesma solidez que outrora foi observada nos últimos anos. Há também arestas a serem lapidadas entre estas instituições, o que acabam comprometendo as ações em conjunto:

¹² Somente os indivíduos presentes no sistema penitenciário, não levando em conta os que estão nas delegacias da Polícia Civil.

¹³ Ver Anuários de Segurança Pública do FBSP.

mais uma vez questões corporativas recrudesceram, provocando a fragilidade da política de integração.

O diálogo com os municípios, afirmaram alguns entrevistados, também representou um entrave para o desenvolvimento do PPV. Certos municípios mostraram-se reticentes quanto à sua incorporação em uma política de segurança pública de iniciativa do estado. A ausência de incentivos por parte do estado pode ter comprometido tal articulação e significou um entrave para uma maior abrangência do PPV em Pernambuco. Ao que posso perceber, o Recife mostrou-se aberto para acompanhar o ritmo de combate à criminalidade ensejado pelo estado, mas a Secretaria de Segurança Urbana não conseguiu acompanhar o ritmo dos avanços graças aos baixos recursos despendidos a esta mesma secretaria.

Pude notar nas vozes daqueles que entrevistei a vontade de reviver nos dias atuais a experiência positiva do Pacto Pela Vida como uma esperança para Pernambuco, que com orgulho sustentou a imagem de um dos estados que mais progrediu na área da segurança pública em um passado recente. É nítido o desejo daqueles que ouvi o anseio por uma boa administração pública – competente e comprometida com as coisas do estado – capaz de gerenciar uma política pública que contenha mais uma vez o avanço da criminalidade violenta no estado.

Capítulo 4 – Minas Gerais e Pernambuco: Uma Análise Comparativa.

Percebe-se que Minas Gerais e Pernambuco implementaram em seus territórios duas políticas públicas de segurança com similares ambições, contendo alguns pontos em comum e outros nem tanto. Neste capítulo eu tento traçar um paralelo entre os dois Estados, isto é, identificando estes pontos que os aproximam e outros que os distanciam no que diz respeito à condução de suas políticas públicas de segurança praticadas na última década. Comecemos pela forma como estes dois Estados tratavam a segurança pública em finais do século XX, depois passaremos pelas reformulações praticadas na década de 2000, identificaremos alguns pontos que merecem destaque e, por fim, como está a situação atual e alguns dos desafios que Minas Gerais e Pernambuco aparentam ter pela frente, sobretudo identificados na voz de meus entrevistados.

4.1 Como era tratada a segurança pública em ambos os estados?

Com base nos capítulos anteriores, tanto Minas Gerais quanto Pernambuco encontravam-se, no final da década de 1990, com suas ações na área de segurança pública extremamente limitadas. Em Minas Gerais havia o que podemos chamar de política de ocasião, onde era possível notar ações de segurança fragmentadas pelo estado, isto é, sem uma centralidade de ação orientada.

“Minas Gerais sempre teve uma trajetória muito errática nas políticas de segurança pública. Na verdade, eu acho que uma característica muito típica de Minas Gerais era o distanciamento do poder executivo de qualquer abordagem sistemática sobre a questão da segurança pública” (entrevista, sociedade civil, MG).

Em Pernambuco não era diferente; havia também uma política de segurança pouco definida e voltada para ações específicas de combate ao crime sem um norte bem planejado para servir como guia.

“Antes da implementação [do PPV] existiam os mecanismos de segurança, as mesmas corporações que trabalham com segurança pública, a grande diferença é que não existia uma política, uma estratégia que concatenasse a ação de todos os agentes da segurança pública. Então nós tínhamos a Polícia Civil com uma diretriz, a Polícia Militar com uma diretriz diferente, os outros agentes de outros poderes envolvidos

nessa temática como o Ministério Público, por exemplo, o Judiciário, a Defensoria Pública ligados a objetivos, a determinações que eram tratadas de forma individual” (entrevista, gestor, PE).

Minas Gerais, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, testemunhou, seguindo uma tendência nacional, o crescimento rápido de seus indicadores de criminalidade aliada a uma grave crise nas instituições policiais que, em 1997, eclodiram em greves e manifestações pelo estado. Esse rápido crescimento nos indicadores de criminalidade trouxe consigo a necessidade urgente de frear o avanço da violência e do crime na agenda política do estado, forçando o Executivo estadual a agir rapidamente, apresentando novas alternativas para lidar com o problema. Diante dessa situação, um diagnóstico da criminalidade violenta foi elaborado pelo CRISP/UFMG, inicialmente na capital mineira e depois se expandindo para os demais municípios do estado. Neste diagnóstico foi constatado que os homicídios, especificamente, haviam tido um aumento de mais de 100% entre os anos de 1997 e 2001 (BEATO, 2013), e, a partir deste levantamento de dados, articulou-se a formação de um grupo composto por pesquisadores da área de segurança pública e autoridades policiais que se encarregou da formulação de projetos voltados para o controle da criminalidade em Belo Horizonte.

“Este grupo iniciou em março de 2002, um ciclo de reuniões orientadas segundo a metodologia conhecida como ‘solução de problemas’, que tem como elementos chaves a identificação do problema a análise, a implementação de soluções e a avaliação das mesmas” (BEATO, 2013, p.1).

Com o diagnóstico da situação da criminalidade violenta no município de Belo Horizonte – sobretudo o homicídio – o CRISP/UFMG elabora um projeto de intervenção apto a atuar em duas frentes: uma de ações repressivas e outra voltada para a prevenção social do crime a partir de atividades de mobilização social, com posterior destaque para o programa Fica Vivo.

Quanto ao governo de Pernambuco, este também empregava uma política fragmentada na área de segurança, tratando de forma individualizada as ocorrências criminais pelo estado. Pernambuco encontrava-se diante de elevados índices de criminalidade, principalmente os homicídios, e não havia nenhuma ação clara e coordenada do governo em direção à redução desses indicadores. Assim como em Minas Gerais, as ações na área de

segurança pública empreendidas pelo governo pernambucano nas décadas de 1990 e início da de 2000 eram de ocasião, ou seja, ações eram voltadas para as ondas de crimes que estavam em alta no momento; não havia um norte evidente de atuação das polícias naquele instante.

Foi a partir deste contexto que o governo Campos decidiu implementar, com o auxílio de instituições ligadas diretamente à segurança pública e a Universidade Federal de Pernambuco, uma política de característica centralizadora, cujo objetivo era o de unir ações de segurança na tentativa de reverter o quadro preocupante em que o estado se encontrava.

Em 2007, surge o Pacto Pela Vida com o objetivo de reduzir os índices de homicídios a uma taxa de 12% ao ano, taxa esta criticada por alguns autores por não possuir embasamento científico que justifique a sua estipulação.

“Cientificamente, não foi explicado por que essa meta. Contudo, seria interessante estipular um intervalo, feito a partir de exemplos exitosos de redução de homicídios, no interior do qual o índice poderia oscilar. Frise-se que a cada ano a redução no número absoluto de homicídios tornava-se mais difícil de ser obtida por se tratar de redução de 12% em relação ao precedente e assim por diante. De toda forma, a literatura especializada demonstra que reduções entre 5% e 6% ao ano são uma meta razoável” (ZAVERUCHA e NÓBREGA Jr., 2015, p.241).

Autoridades políticas e policiais, ao lado de pesquisadores na área de segurança pública da UFPE, estruturaram um plano abrangente após estudos precisos antes de colocar em prática as novas ações na área da segurança pública. Com os resultados desta análise prévia em mãos, foi possível traçar as principais características das ações criminosas e, a partir disso, identificar seus padrões de ocorrência, perfis das vítimas e dos agressores e o espaço geográfico que os contextualizava.

Portanto, podemos concluir que ambos os estados, antes de darem início às reformulações de suas políticas de segurança pública, iniciaram pela execução de estudos sistemáticos na área, cujo objetivo era o de identificar os principais elementos envolvidos nas ações criminosas em seus territórios. Normalmente, as informações levantadas nestas análises prévias acerca da incidência e da dinâmica dos crimes, são provenientes de registros policiais, pesquisas domiciliares de vitimização, e de registros dos sistemas de saúde – como o Sistema de Informações de Mortalidade, do Ministério da Saúde (CERQUEIRA, 2005).

Notamos também que tanto Minas Gerais quanto Pernambuco buscaram fontes diversificadas de auxílio para enfrentar os problemas de segurança, tendo como destaque nessa área centros de pesquisas acadêmicas, como as universidades federais e outras instituições de ensino e pesquisa.

Identificados os principais elementos das ações criminosas, como, por exemplo, os perfis de vítima e criminoso, bem como os locais tidos como “pontos quentes”, isto é, locais com maiores incidências de crimes, era chegado o momento de colocar as ações em prática.

4.2 Como as políticas foram colocadas em prática?

Os planejamentos para uma nova política de segurança pública em Minas Gerais começaram com iniciativas isoladas da Política Militar no final da década de 1990, e com a articulação de membros da sociedade civil e pesquisadores na área de segurança pública pertencentes a instituições de ensino como a Fundação João Pinheiro e a Universidade Federal de Minas Gerais. Como dito anteriormente, Minas Gerais vinha numa onda crescente de indicadores de crimes violentos e a união destes atores foi uma resposta ao cenário da época. “Então você tem pessoas ali que estão pensando nessa solução por de trás e que vão encontrar, a meu ver, no contexto político da eleição de... do programa de governo de 2002 do Aécio, um momento, uma oportunidade de convergência” (entrevista, gestor, MG).

Pernambuco, de forma semelhante a Minas Gerais, vinha com seus indicadores de criminalidade em elevação e, ciente disso, vários setores da sociedade cobravam uma intervenção eficaz no combate à criminalidade. A partir de então o governador Campos, com o auxílio de setores das polícias Militar e Civil e da UFPE desenvolvem o Pacto Pela Vida.

Em Minas Gerais fora criada a Secretaria Estadual de Defesa Social (SEDS) resultado de uma fusão de duas secretarias: a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos e a Secretaria de Segurança Pública, ambas extintas para dar lugar à SEDS. Esta teria as polícias Militar e Civil sob sua subordinação mantendo as autonomias de cada uma delas e, assim, preservando a horizontalidade e isonomia da relação entre estas instituições. O objetivo da SEDS é, portanto, sustentar e organizar a segurança pública em Minas Gerais a partir das coordenações das atividades ligadas à nova política de segurança pública do estado.

Já em Pernambuco o destaque vai para a Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG). A SEPLAG teve um papel fundamental em toda a dinâmica de coordenação do desenvolvimento dos projetos de ação do PPV.

“(...) SEPLAG’s performance as a critical factor to ensuring PPV’s success and sustainability throughout the years. SEPLAG is the core of Campos’ administration, and acts as the secretariat in charge of coordination and delivering priority projects and actions. Therefore, the Planning Secretariat has been involved since the start of PPV’s design, playing a major role in coordinating the policy, after the Management Committee was implemented, the programme’s monitoring level” (RATTON, GALVÃO e FERNANDEZ, 2014, p.7).

Outro ponto que nos chama a atenção é que, tanto Minas Gerais quanto Pernambuco, ao elaborarem seus planos de ação, o fizeram inspirados no modelo computadorizado *Compstat* (Computer Comparasion Statistics), de Nova York, “cujo propósito é qualificar o trabalho de inteligência, na orientação das atividades policiais, a partir da compilação de estatísticas criminais” (MACEDO, 2012b, p.92).

A combinação entre gerenciamento e estratégia, auxiliados pela técnica do *Compstat*, foi crucial para a atividade policial nos estados, uma vez que facilitou a especificação de problemas em um território delimitado especificamente e “o desenvolvimento de soluções focais para a resolução desses problemas” (MACEDO, 2012b, p.92). No caso de Pernambuco, observa-se que o governador Campos elege como focos principais de atuação o “aprimoramento das fontes de informação criminal para a consolidação de diagnósticos seguros, o aperfeiçoamento dos inquéritos policiais produzidos e a melhoria das condições de capacitação e atuação dos profissionais na área” (MACEDO, 2012b, p.77).

Ambos os estados foram divididos territorialmente em Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). Em Minas Gerais, foram criadas 313 AISPs; 71 Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública (ACISP); e 18 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP). No estado de Pernambuco ocorreu divisão semelhantes, mas por possuir um território menor que o de Minas Gerais, foram criadas, no ano de 2005, 26 AISPs cobrindo todo o estado. Esta divisão fora promovida antes do governo Campos e, portanto, tendo sua lógica mantida no governo deste. O objetivo destas divisões territoriais era o de distribuir de

maneira isométrica a atuação das polícias Militar e Civil, estimulando a ação integrada de ambas instituições.

O modelo estratégico na busca de resultados foi utilizado pelos dois estados. Minas Gerais e Pernambuco trabalharam com metas de redução das taxas de crime, em especial o homicídio. Pernambuco estipulou a meta de 12% ao ano para a redução das taxas de crimes violentos letais intencionais. Medida muito criticada por possuir uma justificativa pouco clara de sua utilização e por ter sido estipulada de maneira vertical. Também fora alvo de críticas por transmitir a sensação de que tais metas favoreciam a prisão indiscriminada de suspeitos, simplesmente pelo fato das autoridades policiais possuírem a necessidade de cumpri-las e atingir de forma rápida o seu planejamento. Além da meta foram estipuladas também gratificações quando do seu alcance: gratificações pecuniárias e de promoção de cargos.

“Eu temo que muita gente está prendendo gente para ganhar abono e isso é muito sério. As pessoas estão sendo presas não pelo processo legal. Não estou dizendo que está havendo fraude nas investigações, não quero afirmar isso, mas se você vincula salário e bonificação à prisão e a determinados tipos de procedimentos, eu temo – repito, não tenho estudos sobre isso, parece que o Ministério Público fez um estudo importante sobre isso – que pessoas estão sendo presas por crimes de menor potencial ofensivo e, na verdade, essas pessoas estão sendo presas não porque elas são uma ameaça à sociedade, mas porque elas estão rendendo com suas prisões o bônus dos salários do delegado ou do policial e isso é muito grave” (entrevista, sociedade civil, PE).

Em Minas Gerais também houve a necessidade de estipular metas para a redução dos índices de violência. No entanto, estas metas eram acordadas entre as instituições policiais e a cúpula da SEDS de acordo com o que era apresentado na reunião em questão, ou seja, era uma decisão tomada de forma horizontal entre os atores envolvidos, diferentemente de Pernambuco.

“Aqui não era como em Pernambuco. As metas eram todas negociadas com o IGESP. Nós mesmos que estipulávamos porque nós tínhamos os dados. Mesmo no governo Aécio que ele falava de metas, mas quem estudava e estipulava éramos nós, as instituições. No início era só PM e depois... porque os dados estavam ali e aí nós estudávamos e propúnhamos isso para o governo. O governo nunca fez conta, e aí a gente negociava. E nem sempre a gente conseguia alcançar as metas. Era tudo

trabalhado na reunião a partir da série histórica, dos investimentos que seriam feitos” (entrevista, policial militar, MG).

Minas Gerais e Pernambuco investiram também em programas de prevenção social ao crime. Em Minas Gerais citamos os programas Fica Vivo e Mediação de Conflitos; em Pernambuco os programas Vida Nova, ATITUDE e o PE no Batente. Entretanto, após as entrevistas, observamos que em Minas Gerais estas ações preventivas tomaram maior destaque quando comparado a Pernambuco. Alguns de nossos entrevistados em Minas Gerais fizeram questão de destacar os avanços promovidos por tais programas.

“Todas as áreas que tinham o Fica Vivo tinham esse grupo de ação estratégica e GEPAR. E ao mesmo tempo um núcleo de prevenção que se instalou ali e que fazia o trabalho de proteção social voltado para a prevenção ao crime e que também é muito peculiar e que não se confunde com a mera política social. Era um trabalho bem focalizado com jovens, oficinas, a discussão da violência no território, mobilização social, então um programa extremamente robusto. (...) diria que nossa redução de homicídios ela tem, do ponto de vista da intervenção da política pública, ela é alcançada muito mais pela ação do programa Fica Vivo direta, uma ação diferente, nova ali com a soma de uma metodologia de gestão por resultados que organiza o trabalho da polícia e das instituições também o espaço que monitora” (entrevista, gestor, MG).

Já em Pernambuco, a maior parte de nossos entrevistados deixou claro o quanto o PPV focou na repressão qualificada, deixando de lado a prevenção social ao crime. O PPV previa ações de prevenção social ao crime, evidentemente, mas estas seriam dependentes de apoio das prefeituras municipais, o que não ocorreu. Por isso, o estado – sem o devido apoio das prefeituras – teve dificuldades em focar nas ações de prevenção e, assim, teria dado maior aporte à repressão, já que esta dependia somente de si mesmo.

“E muito tempo a gente batia nas reuniões que a área de prevenção não estava... isso é público e notório. Infelizmente, talvez o modelo de gestão, o modelo tinha liderança ok, tinha o modelo de gestão ok, mas do lado de cá não tinha conhecimento, as pessoas não sabiam o que fazer para atacar esse problema porque envolvia muitos atores e por isso que o Pacto é uma política transversal: envolvia educação, saúde, saneamento básico, coisas que não pertenciam ao estado, mas pertenciam à prefeitura. Aí o estado se deu conta de que o que ele se propôs a fazer não era da competência dele e ele não tinha como liberar recurso para aquilo porque aqui era atribuição

municipal ou federal. E o que o Pacto fez? Criou um selo onde quem ajudasse o Pacto teria isenção e tal. E sem falar que as prefeituras são muito pobres, tirando os grandes municípios. Investir em segurança como? Mas não era segurança, era justamente investir nessa área social e realmente esse foi o lado, a meu ver, o lado do Pacto que não funcionou completamente porque não envolveu desde o início as prefeituras” (entrevista, policial civil, PE).

Em suma, Minas Gerais e Pernambuco colocaram em prática as ações a partir da determinação dos pontos mais sensíveis à criminalidade que, naquele momento, careciam de maior atenção. Para isso, focaram nas ações da ponta, isto é, nas instituições policiais que passaram a trabalhar de forma integrada e com planejamento de metas e gratificações pecuniárias para o alcance das mesmas. Por outro lado, o papel das Secretarias Estaduais – de planejamento em Pernambuco e de Defesa Social em Minas Gerais – em suas atribuições também foram de grande importância para o desenvolvimento das políticas de segurança.

4.3 A política de integração

A estratégia de integrar as ações policiais pode ser considerada fundamental para o desenvolvimento exitoso de ambas as políticas de segurança pública. Entretanto, como já foi mencionado em capítulos anteriores, não foi uma tarefa fácil unir duas instituições que carregam entre si uma animosidade histórica.

“Tivemos um problema em 2005 porque os índices de criminalidade estavam sinalizando um crescimento novamente depois de 2004 apresentar uma estabilidade. O diagnóstico foi a integração não estava avançando. Os conflitos entre as polícias na negociação dos projetos de integração estavam atrasando muito a execução dos projetos” (entrevista, sociedade civil, MG).

O estado de Minas Gerais conseguiu desenvolver sua política de integração entre as polícias de maneira eficaz, em boa medida, após contornar os problemas iniciais que haviam entre essas instituições. Pernambuco, além de integrar ações de suas polícias, buscou também um maior envolvimento do Ministério Público e do Poder Judiciário, algo que não ocorreu em no estado mineiro.

“Então [a integração] foi uma coisa difícil. Não só fazer a Polícia Civil e a Polícia Militar trabalharem juntas, mas também foi um desafio fazer o Ministério Público, o Poder Judiciário porque eles são órgãos e poderes que têm as suas prerrogativas, que têm a sua posição seja conceitual, seja operacional, seja legal sob determinados fatos que muitas vezes emerge da posição adotada pelo executivo, né? Mas eu acho que o que fez a diferença também, eu falei da liderança do governador, mas não foi a única liderança desse processo. Houve lideranças importantes na Polícia Militar, na Polícia Civil, no Ministério Público, no Judiciário, na Defensoria [Pública] de pessoas que tinham alguma representatividade, que tinham voz entre seus pares e que aderiram fortemente ao programa” (entrevista, gestor, PE).

Entretanto, essa integração entre as polícias pernambucanas, o Ministério Público e o Judiciário ficaram mais na esfera normativa do PPV. Conforme observa Ratton (2015):

“Houve adesão de setores do MP e do Judiciário ao esforço de integração que o PPV produziu. No entanto, a própria natureza do trabalho do Poder Judiciário e do MP, que guarda forte compromisso com a ideia de independência funcional e o conservadorismo e a acomodação de partes expressivas destas organizações, permitem que seja dito que o PPV nunca contou efetivamente com a participação expressiva e orgânica de promotores e juízes. Ademais, faltou ao nível central do Governo Estadual a iniciativa de diálogo e pressão permanente, o que certamente não é fácil dadas as complexidades das relações, em todos os níveis do Executivo Estadual com o Ministério Público e o Tribunal de Justiça” (RATTON, 2015, p.3).

Lamentavelmente a integração que outrora fora uma das estratégias seminais para a política de segurança pública de ambos os estados, anos depois mostrou-se, em Minas Gerais, como sendo seu ponto sensível. Analisando as falas dos entrevistados naquele estado, percebi que conflitos corporativistas foram apontados como sendo o ponto fraco da manutenção dos bons resultados de da política de segurança mineira.

“As demandas corporativas tomaram conta, principalmente das elites de dos delegados, dos oficiais. O cenário nacional é outro que complicou ainda mais o processo porque cenário nacional é de exacerbação dessa disputa corporativista. Então não dá mais para recuperar o modelo de integração. Você precisa reinventar alguma outra iniciativa que faça com que as duas polícias no âmbito operacional apenas volta a trabalhar juntas” (entrevista, sociedade civil, MG).

A partir do que nos foi relatado por nossos entrevistados, a integração entre as polícias era algo inimaginável até o momento em que de fato foi colocada em prática. Foi uma ação conturbada durante todo o processo, mas que se desenvolveu e chegou a ocorrer por um bom tempo, porém nunca de forma fluida. Em Minas Gerais, como mencionei acima, o exacerbado corporativismo parece ter comprometido a política de segurança de maneira geral. As demandas passaram a ser cada vez mais exigidas, sobretudo após a redução dos indicadores de criminalidade, fazendo disso uma moeda de troca. A solidez das lideranças políticas, apontadas por nossos entrevistados como sendo o elo que unia as ações integradas das polícias, foi sendo comprometida até o momento em que ela não existia mais. Novas figuras entraram no cenário e, a esta altura, as lideranças policiais deram início a cobranças cada vez mais ligadas aos seus próprios interesses. Hoje, a integração ainda é a proposta, mas com as dificuldades de sempre e com mais desafios do que nunca. A integração entre as polícias é uma medida extraordinária, mas a impressão deixada é a de que enquanto a mentalidade egoísta continuar dominando as corporações, tal política nunca funcionará plenamente.

Em Pernambuco o tom das entrevistas foi mais ameno no que diz respeito à política de integração. As pessoas ouvidas relataram problemas no início da integração oriundos da rivalidade existente entre as instituições, mas que ao longo do processo a situação teria se normalizado. Parece-me que a integração neste estado foi mais duradoura se comparada com Minas Gerais. Ratton (2015) assinala que

“O diálogo continuado com associações de policiais civis e militares, algumas concessões e alguns acordos de longo prazo, atenuaram, no cenário pernambucano, algumas tensões que em outros estados foram acentuadas. Parte destas negociações cedeu a demandas corporativas que foram positivas no curto prazo, mas não se sabe se o serão no longo prazo” (RATTON, 2015, p.2).

Como podemos observar, Ratton menciona a manutenção contínua de um diálogo que seria responsável por atender de maneira aparentemente satisfatória a ambos os lados, fazendo com que a integração das polícias em Pernambuco se desenvolvesse. Entretanto, segundo o autor, “há queixas permanentes sobre a ingerência de setores externos às polícias em questões das próprias polícias. Quando a coordenação afrouxou as demandas corporativas cresceram e a integração caiu” (RATTON, 2015, p.9). Portanto, assim como em Minas

Gerais, a política de integração em Pernambuco tornou-se cada vez mais frágil ao longo dos anos, restando apenas um resquício daquilo que fora inicialmente planejado.

4.4 Liderança política.

Longe de minhas intenções fazer aqui a defesa de uma ou outra figura política, muito menos a de partidos políticos, mas nesta pesquisa ficou claro o papel central que os governadores de Minas Gerais e Pernambuco – Aécio Neves e Eduardo Campos, respectivamente – tiveram na condução das políticas de segurança pública em seus estados. Nota-se que a redução da criminalidade foi possível quando os governos locais decidiram incrementar e/ou reformular suas ações a partir de uma série de reformas estratégicas na área segurança. (HOELSCHER e NUSSIO). Estes governadores, recém-eleitos quando da implementação de tais políticas, tomaram para si o compromisso de reduzir as crescentes taxas de criminalidade e violência em seus territórios, levando adiante suas promessas de campanha. Ambos lideraram uma equipe técnica experiente, responsável pela elaboração de metas e diretrizes que se mostraram eficazes em boa parte de sua execução. Neves elegera Antônio Anastasia como o principal nome de sua política de segurança pública; considerado seu braço-direito, Anastasia soube conduzir bem o seu papel de secretário primeiramente de planejamento e, em seguida, como secretário de defesa simultaneamente – antes de tornar-se vice-governador no segundo mandato de Neves – angariando, em boa medida, o respeito dos atores sociais envolvidos com a temática.

“(...) em março de 2005, ele exonera o secretário e nomeia o Anastasia que era o secretário de planejamento para ser, paralelamente, o secretário de defesa. Então ele acumulou os dois cargos. E na posse dele, ele deixou muito claro para todos – para a sociedade mineira e para as polícias – que ele estava colocando lá a pessoa mais importante dele do governo que era o Anastasia. Então aí a mensagem foi claramente captada pelas polícias” (entrevista, sociedade civil, MG).

Em Pernambuco Eduardo Campos exerceu pessoalmente o papel de líder do Pacto Pela Vida e ganhou destaque por isso. Unanimidade entre nossos entrevistados, Campos soube como ninguém conduzir a política estadual de segurança conquistando, assim, a confiança e até mesmo a admiração dos envolvidos com o tema. Participava mensalmente das reuniões do PPV e sempre se mostrava apto a resolver quaisquer questões que por ventura

estivesse ao seu alcance e cobrava também as atitudes necessárias de cada ente corresponsável pelas ações do PPV.

“Então eu sempre dizia que esse tripé não poderia ser quebrado, e em 2013 ele foi quebrado com a saída de Eduardo para concorrer à presidência e aí ficou um vácuo político; Eduardo tinha uma liderança política fantástica. Só dele olhar para você, ele não discursava, ele cantava, então ele convencia as pessoas, ele tinha um poder de argumentação fantástica. Ele dizia assim: no primeiro governo ele dizia ‘a gente não tem tempo, a gente tem que trocar a roda do carro com o carro em movimento’. E aí foi feito. O que ele queria dizer com isso? A gente não tinha muito tempo para planejar; a gente planeja ao mesmo tempo que executa” (entrevista, policial civil, PE).

Portanto, se temos por um lado Aécio Neves que soube conduzir e unir um grupo competente para assessorá-lo como dito em seções anteriores, porém delegou a função a outrem de acompanhar de maneira próxima a implementação e a manutenção da recém-criada política estadual de segurança pública, por outro nós temos Eduardo Campos que, também muito bem assessorado, fez questão de participar pessoalmente e de exercer um papel notório de liderança durante todo o tempo em que esteve no Palácio das Princesas. Mas, evidentemente, não há aqui uma relação de comparação a fim de instaurar um juízo de valor entre ambos os governadores. Há apenas a necessidade de demonstrar que cada um deles, à sua maneira, conduziu uma política pública de segurança cujos números demonstram ter sido exitosa na maior parte do tempo em que Neves e Campos estiveram liderando o Executivo estadual.

4.5 Os desafios para a segurança pública atual.

Atualmente, conforme demonstramos nos capítulos anteriores, Minas Gerais e Pernambuco estão testemunhando uma nova elevação de suas taxas de crime e violência após alguns anos de queda. Questionados acerca da atual situação da política de segurança pública no estado e quais os desafios que esta tem pela frente, nossos entrevistados destacaram, dentre outros pontos, a necessidade de buscar a reintegração as ações policiais:

“O desafio eu acho que é voltar essa relação de proximidade entre as instituições. Eu acho que é impossível, do jeito que a coisa está hoje, não tem outro caminho. Se não

houver integração entre todas as instituições, a coisa não vai andar. E eu faria tudo do jeito que foi no passado porque era empolgante, energizava a instituição porque dava resultado, e a polícia precisa disso. Quando a pessoa vê resultados ela fica mais animada. Claro que seria muito difícil voltar mesmo com todas as experiências. A experiência ajudaria, mas não seria mais a mesma coisa porque surgiram outros problemas, outros vícios" (entrevista, policial militar, MG).

"(...) não dá mais para recuperar o modelo de integração. Você precisa reinventar alguma outra iniciativa que faça com que as duas polícias no âmbito operacional apenas volta a trabalhar juntas. Isso seria, no meu ponto de vista, o principal desafio" (entrevista, sociedade civil, MG).

Mas não somente a integração das polícias foi citada como um desafio para as políticas de segurança pública atuais nos dois estados, mas também a integração com a sociedade civil, promovendo o diálogo entre esta e o governo, sobretudo no que diz respeito às políticas de prevenção social ao crime. O programa pernambucano previa tal diálogo, mas, de acordo com nossos entrevistados, ele não foi levado a cabo. "(...) para que haja prevenção tem que haver diálogo com a sociedade civil, e para que haja diálogo tem que haver conferência, conselhos, e infelizmente os modelos não são esses. Os modelos são de afastamento" (entrevista, sociedade civil, PE).

Além disso, o grave problema do comércio de drogas ilícitas pode, também, representar um dos maiores desafios para a política de segurança pública, diante da evidente incapacidade do Estado em controlar o uso de drogas ilegais. Comércio este que tanto seduz, principalmente, a população jovem, masculina e pobre da sociedade brasileira. (ZALUAR, 2007); e isso foi lembrado por nossos entrevistados.

"(...) nós perdemos o controle. Então eu preciso de todas as forças: Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Judiciário, Guardas Municipais, preciso do senhor e da senhora. Tem um telefone que você vai ligar e vai me ajudar. Vamos correr atrás e mostrar que o crime não vale a pena. Dentro dos esforços possíveis, vamos interditar o Mineirão e colocar presos provisórios lá com as condições exigidas pelos Direitos Humanos. Principalmente, como foco de combater a criminalidade, quero pedir para lutar contra as drogas, principalmente o *crack*. Isso é gravíssimo!" (entrevista, sociedade civil, MG)

A necessidade de focar as ações em determinados tipos de crime também foi motivo de destaque, isto é, compreender o problema em sua raiz e, assim, expor seus principais elementos causais e tratá-los:

“Eu sempre tive uma coisa em mente, assim, primeiro, é o que eu bato na tecla, foco em algum problema. Eu acho que assim, depois a gente foi percebendo essa coisa sempre ampla, criminalidade, né? Eu acho que preciso ter, e aí eu também já estou pensando no momento que a gente sempre vai ter isso assim, muitos problemas e às vezes limitação de recursos. Eu acho que funciona muito bem você ir tratando problema a problema. Então qual é a dinâmica do homicídio? Como o homicídio se processa? Quem são os atores que interferem nisso? Quais são os pontos críticos que travam o processo? Então vamos sentar e discutir isso em cima do tipo do problema e ajustar as ações todas e ajustando (...) Para mim, o que nós vivemos é muito próximo do que é o caminho; o difícil é você manter a continuidade. Caminho nós aprendemos qual é o caminho, nós sabemos, é você entender que o fenômeno é complexo, você se identificar e compreender a complexidade desse fenômeno” (entrevista, gestor, MG).

Houve também quem afirmasse a necessidade de um governo forte o suficiente para manter seus projetos, independentemente das questões políticas que possam aparecer ao longo do período, bem como uma maior capacidade de interlocução com as demais esferas do governo e com outros atores sociais interessantes à temática:

“A gente criou uma política que foi muito bem construída, muito redondinha tecnicamente, mas bastou o governo se fragilizar politicamente não tinha movimento social que sustentasse essa política porque foi uma política feita em gabinete, ali dentro da secretaria. A gente não interagia muito bem com movimentos sociais, com outros grupos de fora que pudesse sustentar. (...) Mas eu acho que a gente pecou muito da nossa política ser da porta para dentro. Ela não era uma política muito sólida em termos de participação social, de outras articulações externas, de articulação com o município. (...) Eu acho que isso é péssimo. Eu acho que o caminho é o município, ele tem que se aproximar mais, a gente tem que bancar... porque é lá que a coisa acontece, a gente precisa transferir esse conhecimento para a gestão local” (entrevista, gestor, MG).

Um maior investimento no sistema prisional e sócio-educativo também fora destacado alguns momentos por nossos entrevistados:

“(...) o estado precisa voltar a investir urgentemente no sistema prisional e sócio-educativo. O gargalo voltou apesar do sistema ter crescido muito. (...) A pressão sobre o sistema prisional e sócio-educativo continua forte e chegou agora em 2015 ao ápice.

De novo não tem vaga para colocar preso na região metropolitana. Fenômeno que nós tínhamos vivenciado há doze anos atrás. Um retrocesso absurdo. Então você tem que voltar a ter um plano estratégico de investimento no sistema prisional e sócio-educativo” (entrevista, sociedade civil, MG).

A atenção dada ao sistema prisional representou uma limitação para os dois estados, ficando aquém do que fora planejado inicialmente. Ambos tiveram um substancial aumento em sua população carcerária, seguindo a tendência nacional. Contudo, o estado de Minas Gerais talvez tenha avançado um pouco mais nesse quesito, uma vez que os entrevistados mineiros ressaltaram a criação de novas vagas em instalações recém-construídas pelo estado, além da medida que transferiu para as penitenciárias a custódia de presos que se encontravam sob a responsabilidade da polícia civil.

“A gestão do sistema prisional de MG melhorou de uma maneira impressionante. Foram desenvolvidas metodologias de gestão, documentos, procedimentos operacionais padrão, houve consultoria externa da secretaria para nos auxiliar na maneira de fazer a gestão profissionalizada, as rotinas foram formalizadas da segurança, as rotinas de atendimento médicos, as rotinas jurídicas, educacional. Nesse momento a prioridade era a segurança, isso é fato. Até 2010 priorizou-se muito a segurança. Priorizou-se menos o trabalho e a parte sócio-educativa das unidades prisionais, isso é fato. Mas tudo dentro de uma lógica de profissionalização. A carreira de agente foi criada, a guarda penitenciária foi criada, os concursos públicos ampliaram-se. Começou-se a ter uma programa, modesto, mas teve, de qualificação do agente penitenciário. Eu diria que esse avanço qualitativo da gestão do sistema foi inegável” (entrevista, sociedade civil, MG).

Mas ainda assim não foi o suficiente para estancar o gargalo que ainda permanece como sendo um desafio para as políticas de segurança estaduais. Criar vagas não basta para aliviar a pressão que existe no sistema prisional, já que o número de prisões aumentam enquanto o número de criação de vagas não acompanha o mesmo ritmo. Talvez seja o momento de revermos a ideia do encarceramento como sendo a única forma – pelo menos na maioria dos casos – de punição para atos delituosos; as penas alternativas podem ser úteis para aliviar a pressão existente no sistema prisional não apenas de Pernambuco e Minas Gerais, mas do Brasil.

Em Pernambuco, embora o PPV apresentasse ações voltadas para a questão prisional, pouco foi feito a respeito. Houve a tentativa frustrada de construção do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga sob o sistema de parceria público-privada (RATTON, 2015). O sistema de controle por tornozeleiras eletrônicas também foi algo que pouco efeito surtiu. Com o aumento do número de investigações promovidas pelo PPV, elevou-se o número de indivíduos presos, e o sistema prisional pernambucano não conseguiu acompanhar esse crescimento.

“(...) outra área que não avançou aqui no estado foi o sistema penitenciário. Prender é consequência do sistema penal; se eu cometo um delito eu tenho como pena a prisão e meu crime está previsto no código penal e os requisitos da prisão preventiva existem, consequentemente há a prisão. Só que o Pacto dando certo, eu tinha não sei quando mil mandados de prisão sem cumprir, e se eu cumprisse ia super lotar” (entrevista, policial civil, PE).

Atualmente, a situação da segurança pública em Pernambuco, de maneira geral também não é favorável. Conforme dados recentes da SDS/PE, em 2015 foram registradas 3.891 ocorrências de CVLIs em todo o estado, representando um aumento de 13,3% entre os anos de 2014 e 2015. Nossos entrevistados, atentos aos números desfavoráveis que estavam por vir, também destacaram os principais desafios, segundo eles, que a política pernambucana de segurança pública enfrenta hoje. Dentre outros pontos, assim como em Minas Gerais, houve destaque para a necessidade de restaurar a integração entre as instituições envolvidas na questão da segurança, como as polícias, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Necessidade esta atrelada à falta de uma liderança forte capaz de orientar a política estadual de segurança pública.

“Eu começaria conversando com os policiais para eles dizerem o que está errado, ouvi-los novamente. Ouvir novamente o Poder Judiciário, o Ministério Público, ouvir as pessoas e começava do começo. (...) O problema do Pacto hoje é muito calcado na valorização. Querendo ou não nós nos comparamos com nossos iguais de outras partes do país. (...) como você tem o melhor resultado, a melhor polícia e você paga o pior salário? Aí o policial se sente desvalorizado e desmotivado. Se eu fosse convidado hoje eu começaria ouvindo os policiais. São eles que vão dar a solução do Pacto porque são eles que vão trabalhar pelo menos na área repressiva, eles sabem o que precisa. (...) Você quebrou aquele tripé que não pode faltar: é a liderança, gestão e conhecimento técnico. (...) Mudou a gestão? Não. Mudaram os policiais? Não. É a

liderança. Hoje além da falta de liderança falta a motivação do policial subjetivo. (...) o policial gosta de medalha e estrela; às vezes ele morre mata por uma estrela e por uma medalha. Então hoje eu acho que falta diálogo, a capacidade que Eduardo tinha de dialogar e convencer não está sendo... o estado está em crise, mas se tiver um cara que dialogue com os policiais, que se comprometa com eles" (entrevista, policial civil, PE).

Foi mencionado também a necessidade de aumentar o trabalho especializado no policiamento ostensivo nas ruas, no trabalho preventivo e comunitário que poderia ser promovido pela própria Polícia Militar nas áreas tidas com maior grau potencial de ocorrência de crimes.

“Eu ia ver a parte de crime contra o patrimônio, aumentar a ostensividade talvez com moto. No trabalho mais focado no CVP e no trabalho de prevenção também. Da polícia comunitária com as comunidades. Agora trazendo aquele policial, como o pacto fez, que tenha vontade de trabalhar naquilo. Tem que ter o dom, o *felling* daquilo ali. O trabalho de gestão do Pacto hoje está muito bom. Eu só acho que o Pacto merecia aumentar o número de policiamento ostensivo dentro dos pontos quentes, uma rádio patrulha e ROCAM para a gente prender quem está matando, um pessoal mais bem treinado. Outra coisa é aumentar o CVP da gente, o policiamento em pontos estratégicos. Um pessoal novo, capacitado que era muito importante” (entrevista, policial militar, PE).

A questão da desmilitarização da Polícia como um dos desafios para a política de segurança atual também foi lembrada por nossos entrevistados, bem como a necessidade de uma melhor qualificação do profissional em segurança pública e a promoção frequente de concursos públicos para o preenchimento de vagas nas corporações, o que acaba por tocar na área de investimento público, um ponto caro para o tema e que também foi citado por alguns entrevistados.

“Então o desafio da desmilitarização, o desafio da profissionalização, o desafio de contratação permanente de concurso público e qualificação etc. e tal. Para você ter uma ideia, nós temos três campos de tiro e dois são amadores; o campo de tiro mais profissional é de um clube. Quer dizer, o policial não aprende a atirar no próprio esquema da polícia, ele aprende a atirar na rua. Isso é polícia? Isso é treinamento? Isso é capacitação? Não. Então tem que haver investimento para a capacitação e dentro daquele esquema de segurança pública o investimento no MP, no judiciário. Então não pode ser investimento apenas na polícia, tem que ser em todo o sistema. E

na prevenção, naturalmente. Mas para que haja prevenção tem que haver diálogo com a sociedade civil, e para que haja diálogo tem que haver conferência, conselhos, e infelizmente os modelos não são esses. Os modelos são de afastamento” (entrevista, sociedade civil, PE).

Por fim, porém não menos importante, destaca-se a necessidade de manter e divulgar dos dados reunidos pelo setor de inteligência do governo, que também foi citado por nossos entrevistados.

“Eu acho que o Pacto consegue, com Eduardo, restaurar certas coisas. Mas a aí a onda quando volta leva um pouco dessa areia, né? Eu acho que o desafio é deixar o máximo de areia nesse castelo; não se desmanchar tudo, se manter ainda, por exemplo, a história das estatísticas: você não concebe hoje o Estado não divulgar mais o número de mortos, só que a única estatística que o governo torna pública é o homicídio. Eu acho que o Pacto poderia avançar na questão da transparência. Dar esse tratamento a outros crimes. Possibilitar a participação, a cobrança de resultados também. E acho que institucionalmente o desafio do Pacto é preservar o máximo dessa logística de monitoramento de polícia que... de forma mais profissional. Nunca tinha se feito isso: abrir o mapa, ver onde está... porque tudo é mutável, né? Tem hora que surge um foco aqui, aí você vai apagar, aí você vai correr para cá. (...) Acho que é manter esse aprimoramento institucional que conseguiu de fiscalização, de monitoramento para conseguir dar uma resposta com um *delay* menor possível” (entrevista, sociedade civil, PE).

Podemos notar que Minas Gerais e Pernambuco tiveram o mesmo ciclo em suas políticas de segurança pública, qual seja, uma experiência exitosa durante alguns anos seguida por um desmantelamento de parte daquilo que fora construído até então, graças a uma série de fatores. Estes fatores necessitariam ser trabalhados, dentre eles os que ilustram este capítulo através das vozes de nossos entrevistados. Conclui-se que, para recuperar os anos promissores de outrora, necessitaríamos de restaurar a sinergia entre os atores sociais envolvidos naquela situação somada à experiência que ambos os estados já possuem. Portanto, com o cenário atual não muito diferente do que se encontrava naquela ocasião – indicadores de criminalidade em ascensão – acrescido de uma experiência ímpar que estes estados possuem, estariam postos os elementos capazes de reverter a situação atual em seus territórios. Bastava concatenar ações especializadas e focadas em prol de um bem comum: a redução dos atos de violência e crime.

Considerações Finais

Busquei com esta pesquisa identificar os elementos capazes de corroborar a ideia inicial de que os estados de Minas Gerais e Pernambuco teriam experimentado políticas de segurança pública exitosas em passado recente, isto é, que teriam conseguido frear o avanço dos índices de criminalidade em seus territórios. Para isso, desenvolvi uma análise de dados estatísticos secundários que me auxiliou a ratificar a informação de que, de fato, estes estados tiveram campanhas exitosas na área de segurança pública, mesmo que por um curto período de tempo. Apresentei números de categorias de crimes mais evidenciados pela opinião pública, dentre elas os crimes violentos letais intencionais e os crimes não letais contra o patrimônio. Tais números foram úteis para evidenciar as reduções dos indicadores de criminalidade em ambos os estados.

Além de dados estatísticos, foram ouvidas pessoas que estiveram ou estão, de alguma maneira, ligadas às atividades de segurança pública dos dois estados. Através da análise das falas dos nossos entrevistados, pude confirmar mais uma vez de que houve, sim, um movimento na direção de promover reduções nos índices de criminalidade violenta nos dois estados. E foi também evidenciado que a situação atual de ambos encontra-se diferente de outrora, isto é, que estes mesmos índices recrudesceram.

Assim sendo, foram identificadas as principais reformulações e inovações na área de segurança pública dos dois estados. Conforme mencionei acima, Minas Gerais e Pernambuco experimentaram, de fato, um período de avanço positivo na sua maneira de lidar com a segurança. Ambos os estados vinham num ritmo acelerado de crescimento dos indicadores de criminalidade e violência e, por meio de estratégias bem planejadas e bem executadas, conseguiram rever tal situação.

Minas Gerais e Pernambuco iniciaram suas ações pela produção sistemática de estudos prévios, cuja finalidade era a de traçar o perfil das ações criminais ocorridas em seus territórios. Para isso, contaram com o auxílio de informações existentes nos bancos de dados das polícias, além do conhecimento técnico de membros de instituições de ensino e pesquisa que possuíam em seu currículo experiência em estudos voltados para essa temática.

Ambos os estados promoveram a divisão de seus territórios em Áreas Integradas de Segurança, a fim de facilitar as ações policiais que foram integradas. Dessa forma, as cúpulas das polícias militar e civil ficavam encarregadas de atuar em determinadas áreas, combinando suas ações repressivas; em outras palavras, a divisão territorial favoreceu as ações na ponta, diminuindo o escopo e tornando mais específica as estratégias policiais. A integração das ações policiais foi uma das principais medidas tomadas tanto por Minas Gerais quanto por Pernambuco. Unir as ações policiais não foi uma tarefa fácil, uma vez que tiveram de romper a rivalidade históricas existentes entre as polícias militar e civil; a integração foi alcançada, mas de forma dura, com resistências de ambos os lados em alguns momentos. Pernambuco foi mais além: tentou trazer para essa integração o Ministério Público e o Poder Judiciário, algo que não estava nos planos de Minas Gerais. Entretanto, essa união não ocorreu conforme o planejado graças a elementos particulares a cada uma destas duas instituições, bem como suas complexas relações com o Executivo estadual. Ainda hoje Minas Gerais e Pernambuco promovem ações integradas, mas de maneira muito limitada se comparada com outrora.

Meus entrevistados mineiros, ainda sobre a política de integração das ações policiais, informaram-me que o que era para ser uma das medidas que revitalizaria a segurança pública em Minas Gerais, foi um dos fatores para o revés na área de segurança do estado. A exacerbão corporativista teria sido responsável por comprometer a integração, já que as demandas permaneceram individualizadas, abrindo margem para a competição entre as instituições, e um governo tomado como leniente, por vezes cedera a tais demandas, ocasionando uma disputa entre as cúpulas policiais por maior atenção do estado. As polícias começaram a cobrar uma postura mais contundente do Estado, sobretudo no que diz respeito à valorização de seus membros. Segundo afirmaram alguns de meus entrevistados, Minas Gerais teria ficado refém das demandas policiais, o que acabou dificultando a continuidade das ações.

No estado de Pernambuco a situação foi semelhante: a política de integração das polícias começou a ruir a partir do momento em que arrefeceu o caráter articulador da liderança do Executivo estadual. Destarte, não foi mais possível atender as demandas das lideranças policiais de ambos os lados, e a integração fragilizou-se.

Minas Gerais alterou sua estrutura de governo para abraçar o modelo de segurança que estava sendo desenvolvido. A Secretaria Estadual de Defesa Social foi criada ao mesmo

tempo em que se extinguiram as Secretarias de Segurança Pública e de Justiça e Direitos Humanos. A SEDS ficaria, então, responsável por coordenar as ações na área de segurança, inclusive a política de integração entre as polícias. Sua criação pode ser considerada o início do modelo mineiro de segurança pública à época.

Pernambuco, diferentemente do estado mineiro, não alterou sua estrutura de governo, mas buscou o fortalecimento, neste caso, da Secretaria de Defesa Social e da Secretaria de Planejamento e Gestão. Esta última, sobretudo, teve um papel muito importante, uma vez que sua responsabilidade era a de conduzir as ações na área de segurança pública, tonando-se, assim, o centro administrativo da política pernambucana nessa área.

No campo da prevenção social ao crime, notei um avanço maior em Minas Gerais. Avanço este motivado, principalmente, pelo programa Fica Vivo, que, embora apresentasse limitações, estudos afirmam que funcionou bem, sendo uma alternativa na prevenção de homicídios para comunidades que compartilhem características com a área na qual ele foi originalmente implementado. Pode-se dizer que Minas Gerais conseguiu unir, de forma satisfatória, ações de repressão qualificada e de prevenção social.

Pernambuco, por sua vez, obteve êxitos mais evidentes nas ações cuja principal estratégia fora a de repressão qualificada. Isso não significa dizer que o estado não tenha promovido ações de prevenção social ao crime, significa apenas que, a partir das leituras que serviram de referência para o presente trabalho e das falas de nossos entrevistados, o lado da prevenção em Pernambuco não avançou conforme o planejado.

Não identifiquei avanços no sistema prisional pernambucano; o aumento das taxas de aprisionamento ocasionado pelo aumento da capacidade de investigação agravou a situação do sistema prisional no estado. Além disso, programas voltados para os egressos desse sistema praticamente inexistem.

Em Minas Gerais o sistema prisional obteve melhores resultados. A construção de presídios em cidades do interior do estado e a transferências de presos da custódia da polícia civil para o sistema penitenciário foram medidas que se mostraram, em boa medida, acertadas. Evidentemente que ainda está longe de suprir o gargalo existente no sistema prisional mineiro, mas pode-se dizer que houve, sim, alguma evolução nesse sentido.

Por fim, não posso ignorar, nestas considerações, a importância exercida pelo governado Campos durante todo o processo de reformulação da segurança pública do estado pernambucano. Referência unânime em minhas entrevistas, Campos foi tido como a figura principal do PPV e o responsável direto pelo estabelecimento da sinergia que uniu em prol de uma mesma causa os principais atores da área de segurança no estado de Pernambuco. Isso não foi percebido em Minas Gerais, embora alguns entrevistados tenham destacado o então secretário de defesa, Anastasia, cuja conduta nesta área foi considerada satisfatória por aqueles que ouvimos, como o principal nome na condução e articulação das políticas de segurança pública naquele momento.

Em suma, o que se pode concluir é que realmente ambos os estados tiveram boas experiências em suas ações para o combate à criminalidade; isso é inegável. Observei que Minas Gerais e Pernambuco avançaram positivamente com suas políticas de segurança pública durante determinado período que, vistas sob os olhares de hoje, representam um marco no combate à criminalidade e à violência no país; e a atuação dos governos locais foi de extrema importância a partir do momento que decidiram reformular suas estratégias de ação na área de segurança. No entanto, atualmente ambos os estados passam pelo arrefecimento de suas ações nessa área nos últimos anos. Seja por falta de investimentos em setores mais estruturantes dos programas, seja pela exacerbada de conflitos corporativistas que comprometeram as ações estratégicas, seja pela ausência de lideranças com grande capacidade de articulação, ou mesmo por meio de um desgaste natural dos modelos de gestão.

Nesta dissertação, procurei identificar aquilo que possa haver de mais evidente nas políticas de segurança pública em Minas Gerais e Pernambuco. Não foi minha intenção estabelecer correlações estatísticas entre variáveis, a fim de descobrir uma possível interdependência entre elas. Deixo tal tarefa para um próximo momento. Meu desejo foi tão somente expor o que estes dois estados executaram e que podem ter contribuído para a redução de suas taxas de crime. Deixei de lado uma medida tomada pela União e que ocorreu no mesmo momento de implementação das políticas de segurança aqui mencionadas: a política desarmamento promovida em âmbito nacional. Esta medida pode também ter contribuído para a queda das taxas de letalidade por armas de fogo em ambos os estados, mas decidi deixar de lado por ser uma medida fora do escopo dos estados aqui analisados.

Por fim, deixo aqui minha análise, mesmo que superficial, à espera de estudos aprofundados que possam testar minhas afirmações. Que em um próximo momento, como dito acima, possam ser conduzidos estudos profundos de correlação entre as variáveis aqui apresentadas capazes de ratificar, ou não, as ideias aqui levantadas de que as medidas adotadas por Pernambuco e Minas Gerais em suas políticas de segurança há alguns anos atrás foram, de fato, responsáveis pela redução de seus níveis de violência em seus territórios.

Referências:

ADORNO, Sérgio. **A criminalidade urbana violenta no Brasil:** um recorte temático. BIB, Rio de Janeiro, nº35, 1º semestre, 1993, pp.3-24.

BURGOS, Marcelo Baumman, *et.al.* O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. Desigualdade & Diversidade – **Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, nº 11, ago/dez, 2011, pp. 49-98.

BEATO, Cláudio. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, 13(4), 1999.

BEATO, Cláudio. **Políticas públicas de segurança:** equidade, eficiência e accountability.

BEATO, Cláudio. **Estudo de caso:** Programa Fica Vivo en Brasil. CAPSI – Iniciativa Centro Americana del Sector Privado. INCAE – Business School: Noviembre, 2013.

BEATO, Cláudio; PEIXOTO, Betânia T. e ANDRADE, Mônica V. Crime, oportunidade e vitimização. **RBCS**, Vol.19, nº 55, Junho/2004.

BEATO, Cláudio e SILVEIRA, Andrea Maria. **Efetividade e avaliação em programas de prevenção ao crime em Minas Gerais.** Instituto Igarapé. Artigo estratégico. Agosto de 2014.

BEATO, Cláudio; COLLARES, Ana Cristina Murta e VILELA, Elaine Meire. **Solucionando problemas:** o controle de homicídios em Belo Horizonte. CRISP/UFMG.

BEATO, Cláudio *et. al.* Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 17(5): 1163-1171, set-out, 2001.

BONESSO, Márcio. **Política de Segurança Pública:** ciência e gestão na prevenção à criminalidade em Uberlândia-MG. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em

Sociologia da UFSCar, como exigência principal para obtenção do título de Doutor em Sociologia. São Carlos, 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm, acesso em dez/2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 4 de fevereiro de 2010. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf.

CARVALHO, Monique Batista. A política de pacificação de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura. **Revista O Social em Questão**, ano XVI, nº 29, 2013.

CERQUEIRA, Daniel *et. al.* **O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil.** Texto para discussão nº 1144. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, dezembro de 2005.

FLEURY, Sônia. Militarização do social como estratégia de integração – o caso da UPP do Santa Marta. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 14, nº 30, mai/ago 2012, pp. 194-222.

FRASER, Márcia Tourinho Dantas e GONDIM, Sônia Maria Guedes. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Revista Paidéia**, 2004, 14 (28), p. 139-152.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, ano III, número 5, Dezembro/2009.

GODINHO, Letícia e PEIXOTO, Betânia. **Segurança pública e participação social em Belo Horizonte:** que políticas “funcionam” e por quê? Artigo apresentado no 34º Encontro Anual da ANPOCS.

HOELSCHER, Kristian e NUSSIO, Enzo. **Understanding Unlikely Successes in Urban Violence Reduction.** Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=2461064>.

MACEDO, Andréia de Oliveira e BERDET, Marcelo Borba. **A preservação da vida como foco de políticas públicas de segurança.** Trabalho apresentado no 7º Encontro Anual da ANDHEP – Direitos Humanos, Democracia e Diversidade ocorrido entre os dias 23 a 25 de maio de 2012a, UFPR, Curitiba.

MACEDO, Andréia de Oliveira. **“Polícia, quando quer, faz!”:** Análise da estrutura de governança do “Pacto Pela Vida” de Pernambuco. Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre. Brasília, abril de 2012b.

MINAS GERAIS. **Prevenção social à criminalidade:** a experiência de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Defesa Social. Superintendência de Prevenção à Criminalidade. Produção a partir do Convênio SENASP, MJ 251/2007: Belo Horizonte, dezembro, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza e CONSTANTINO, Patrícia. An ecosystemic view of homicide. **Ciência & Saúde Coletiva**, 17(12), 2012, p. 3269-3278.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Sítio da *internet* disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/segurança-publica>, consultado em dez/2015.

PENHA, Eunice Fidelis Fernandes; PONTES Jr., Elias de e VASCONCELOS, Ana Lúcia Fontes de Souza. **Políticas de Segurança Pública em Combate a Criminalidade no Estado de Pernambuco, Brasil.** Disponível em <http://docplayer.com.br/14598334-Politicas-de-seguranca-publica-em-combate-a-criminalidade-no-estado-de-pernambuco-brasil.html>.

PFEIFER, Alane C. e RIOS, Mateus W. **Práticas organizacionais das Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro e sua influência das favelas onde atuam.** Fundação Getúlio Vargas, EAESP/FGV, GV Pesquisa, São Paulo, 2013.

RATTON, José Luiz. Pobreza, desigualdade, estrutura social e crime. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (orgs.). **Crime, Polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014.

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa e FERNADEZ, Michelle. **O Pacto Pela Vida e a Redução de Homicídios em Pernambuco.** Artigo Estratégico, Instituo Igarapé: agosto 2014.

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa e FERNADEZ, Michelle. Pact for Life ant the Reduction of Homicides in the State of Pernambuco. **Stability: International Journal of Security & Development**, 3(1): 18, p.1-15, DOI <http://dx.doi.org/10.5334/sta.dq>, 2014.

RATTON, José Luiz. **Pacto pela Vida:** o que funcionou, o que não funcionou, o que pode funcionar. Mimeo, 2015.

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança pública no Brasil:** desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SAPORI, Luis Flávio. A segurança pública no Brasil. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.3, p. 11-15, jan. 2011.

SILVA, Bráulio Figueiredo Alves. **Desorganização, oportunidade e crime:** uma análise “ecológica” dos homicídios em Belo Horizonte. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

SILVA, Bráulio e MARINHO, Frederico Couto. Urbanismo, desorganização social e criminalidade. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (orgs.). **Crime, Polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014.

SILVEIRA, Andréa Maria. **A prevenção de homicídios:** a experiência do programa Fica Vivo no Morro das Pedras. *Educação e Realidade*, 33(2): p.163-176, jul/dez 2008.

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

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Revista Estudos Avançados**, 17 (47), 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Revista Estudos Avançados**, 20 (56), 2006.

SUSKA, Marta-laura. Recommendations for two violence-reducing policing programs in Brazil: the Pacification Police Unit in Rio de Janeiro and the Pact for Life in Recife. **BPC Policy Brief**, V.5. N.7 – April-May/2015.

TEIXEIRA, Nilo. A política de integração de Minas Gerais: a “dependência de trajetória” na consolidação da política brasileira de segurança pública. **Dilemas: revista de estudo de conflito e controle social**. Vol. 6, nº 3, jul./ago./set. 2013, p. 369-410.

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

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da violência 2014**: os jovens do Brasil. FLACSO Brasil: São Paulo, 2014.

WILLADINO et.al. (orgs.). **Prevenção à violência e redução de homicídios de adolescentes e jovens no Brasil**. Observatório de Favelas, 2011.

WOLFF, Michael Jerome. Policing and the logics of violence: a comparative analysis of public security reform in Brazil. **Policing and Society**, DOI: 10.1080/10439463.2015.1093478, 2015.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime do Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, 13(3), 1999.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados**, 21 (61), 2007, p. 31-48.

ZAVERUCHA, Jorge e NÓBREGA Jr., José Maria Pereira da. O Pacto pela Vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** – Vol.8, nº2 – abr/mai/jun 2015, p. 235-252.

Documentário Polícia Mineira: Juventude e Polícia