

# Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública

Reflections on government action in promoting public security

Betânia Peixoto  
Leticia Godinho de Souza  
Eduardo Cerqueira Batitucci  
Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

## Resumo

Belo Horizonte apresentou, no início dos anos 2000, um acentuado crescimento da criminalidade. Entre 1997-2003, houve crescimento de 300% nos crimes violentos contra patrimônio e de 250% nos homicídios. As principais medidas de enfrentamento do problema começam em 2003 e se concentram, segundo a literatura, em ações que partem do governo do estado. Este artigo sistematiza a discussão acadêmica que levanta os diferentes mecanismos de redução da criminalidade entre 2003 e 2010. Observou-se um consenso de que o governo estadual seria o principal ator desse processo; por outro lado, identificamos diferentes hipóteses acerca das ações que teriam propiciado essa redução. Nosso objetivo foi identificar as divergências, bem como analisar criticamente a produção acadêmica, com vistas a contribuir para discussões posteriores.

**Palavras-chave:** segurança pública; Belo Horizonte; criminalidade; política de segurança pública; revisão da literatura.

## Abstract

*In the early 2000s, Belo Horizonte suffered a sharp increase in crime. Between 1997 and 2003, there was a growth of 300% in violent crimes against property, and 250% in homicides. The main measures to combat the problem began in 2003, and were, according to the literature, actions that initiatives of the state government. This article explores the academic discussion that indicates the different mechanisms for crime reduction in the period, 2003 - 2010. There is consensus that the state government is the main actor in this process; on the other hand, we have identified different assumptions about actions that have brought about this reduction. Our goal was to identify the different hypotheses as well as critically examine the academic literature, so as to be able to contribute to further discussions.*

**Keywords:** public security; Belo Horizonte; crime; public security policy; literature review

## Introdução

A despeito de sua posição privilegiada em termos econômicos, Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, apresentou, no final dos anos 1990 e início dos 2000, um acentuado crescimento da criminalidade violenta. Entre 1997 e 2003, o aumento foi da ordem de 300%, aproximadamente, dos crimes violentos contra patrimônio e de 250% no que se refere aos homicídios. Esse rápido crescimento da criminalidade gerou ainda grande sensação de insegurança por parte da população.

As principais respostas a essa situação se iniciam principalmente a partir do ano de 2003 e se concentram, segundo a literatura, em ações que partem do governo do estado. De fato, os gastos com segurança pública no orçamento do estado tiveram um expressivo aumento, tendo sido dependido o montante de aproximadamente trinta bilhões de reais entre os anos de 2003 e 2009 (Ministério da Fazenda/IPEA-DATA, 2010)

O efeito desse grande projeto estatal com o objetivo de mudança da dinâmica da criminalidade no estado de Minas Gerais e no município de Belo Horizonte, em particular, teria sido uma redução de 45% nos crimes violentos, segundo as estatísticas oficiais (FJP, 2003-2009). A esse respeito, as medidas para o enfrentamento do problema que passou a assolar o município de Belo Horizonte, e a consequente redução na criminalidade violenta nos

últimos anos, têm sido objeto de interesse de boa parte dos estudos produzidos no estado de Minas Gerais, na área da segurança pública.

Neste artigo, sistematizamos a discussão científica que busca de evidenciar os mecanismos de redução da criminalidade no município. Foram levantados todos os artigos publicados dentre 2003 e 2010 nos principais periódicos científicos, livros ou capítulos de livros, teses e dissertações da área, totalizando 83 trabalhos.

Desde a reformulação da política de segurança pública no estado, que passa a se chamar, a partir do ano de 2003, política de “defesa social”, grande parte da academia tem procurado entender as inovações introduzidas, principalmente pelo governo do estado, colocando-o como grande incentivador e propulsor da dinâmica de redução da criminalidade no município, bem como apontando seu importante papel na promoção da integração social, por meio de programas específicos.

Partimos da constatação de que, se há, por um lado, um consenso de que o governo estadual teria sido o principal ator desse processo, por outro, a pergunta por quais ações e programas teriam propiciado a redução da criminalidade entre os anos de 2003 e 2009 é respondida de maneira divergente pela academia. Nosso objetivo foi identificar os diferentes determinantes e hipóteses apresentados pela literatura acerca da queda observada nos índices de criminalidade no município, bem como analisar criticamente essa produção, com vistas a contribuir para as discussões posteriores.

## Hipóteses levantadas pela literatura acerca da queda da criminalidade em Belo Horizonte (2003-2010)

A revisão da literatura foi organizada de forma a levantar as hipóteses que pretendem explicar a queda da criminalidade em Minas Gerais e, mais especificamente, em Belo Horizonte. Foram pesquisados os artigos publicados nos principais periódicos científicos, livros, teses e dissertações sobre a temática, os quais foram organizados de forma a responder à seguinte pergunta: quais são, na visão dos diferentes autores, os possíveis fatores correlacionados à redução da criminalidade em Belo Horizonte?

Com base na revisão da literatura, são apresentadas três principais respostas a essa pergunta, que serviram de orientação básica para a organização da bibliografia especializada. A primeira e mais pungente resposta é aquela que atribui a redução da criminalidade à criação e atuação da Secretaria de Estado de Defesa Social. Em seguida, são apresentados trabalhos que atribuem a redução da criminalidade à mobilização conjunta de diferentes atores em prol da agenda de segurança pública. Por fim, a terceira hipótese se relaciona com o processo de integração da RMBH em termos de metropolização.

### Criação e atuação da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS

A fim de racionalizar as ações empregadas na prevenção e repressão à criminalidade, sobretudo a violenta, no início de 2003, o governo

estadual modificou o arranjo institucional na gestão de segurança pública, criando a Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS. A nova secretaria agrupou o sistema de defesa social do estado, composto pelas organizações policiais, administração penitenciária, defensoria pública, corpo de bombeiros e atendimento ao menor em conflito com a lei. A principal alteração foi modificar o status das organizações policiais – Polícia Militar, Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar – que, embora ligadas ao governador, conforme determina a constituição estadual, foram subordinadas operacionalmente à SEDS. Ou seja, a política pública de defesa social passa, a partir daquele momento, a ser orientada por uma única pasta governamental, no sentido de evitar ações fragmentadas.

Foram estabelecidas, como diretrizes da política estadual, a atenuação do problema crônico de superlotação prisional; a profissionalização da gestão penitenciária; viabilização do processo de integração entre as polícias militar e civil, de forma a racionalizar as estratégias de prevenção e repressão de delitos; implantação de uma política comunitária de prevenção social da criminalidade e da violência, procurando promover maior articulação entre a comunidade e o aparato policial.

O delineamento das estratégias de atuação governamental nessa área, a partir de 2003, reforçou algumas ações anteriores que estavam se consolidando, como a “Polícia de Resultados”. Também buscou uma nova articulação necessária entre os atores envolvidos para implantar políticas públicas de qualidade e inovação, com uma ampla conjugação de intervenções idealizadas, tendo por base os problemas identificados (Cruz e Batitucci, 2006; Andrade, 2006; Saporì 2007).

Existe um consenso na literatura de que a criação dessa secretaria, com a implantação dos seus três eixos de atuação, é um fator preponderante na redução da criminalidade em Belo Horizonte, apesar de os autores referenciados apresentarem perspectivas diversas de qual eixo seria o principal responsável pela redução. De forma analítica, dentro dessa hipótese, a revisão bibliográfica foi dividida em três seções, de acordo com o eixo de atuação da SEDS analisado pelos autores: 1) Gestão Integrada do Sistema de Defesa Social; 2) Gestão do Sistema Prisional; 3) Prevenção Social à criminalidade.

### Gestão Integrada do Sistema de Defesa Social

A introdução e a melhora das ferramentas de gestão da segurança pública teria sido um fator importante para a redução da criminalidade em Belo Horizonte, segundo Andrade (2006), Batitucci (2010), Barros (2005), Beato Filho (2001a; 2007), Beato Filho et al. (2007), Cruz (2005), Souza (2009), Paula (2009), Rodrigues (2004), Saporì (2007) e Saporì e Andrade (2008).

A estrutura das atividades de Gestão Integrada do Sistema de Defesa Social oferecidas pelo novo arcabouço institucional mineiro apoiar-se-ia em três políticas que funcionam de modo complementar em Belo Horizonte e, posteriormente, com sua expansão, em Minas Gerais: Sistema Integrado de Defesa Social – SIDS, Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP's e Integração e Gestão da Segurança Pública – IGESP (Andrade, 2006; Saporì, 2007). Beato Filho (2001a) aponta um mecanismo complementar fundamental a essa nova

estrutura de gestão, qual seja, a construção de indicadores de segurança e o georeferenciamento das informações como ferramenta de aumento da eficácia da ação da polícia e, portanto, de redução da criminalidade.

Cruz e Batitucci (2006) apontam que o SIDS foi estruturado a partir de dois centros: o Centro Integrado de Atendimento e Despacho – CIAD e o Centro de Informações em Defesa Social – CINDS. O CIAD é responsável pelo atendimento ao cidadão através da integração e racionalização, em um mesmo espaço físico, de todos os telefones de emergência (Polícia Militar – PMMG, Polícia Civil – PCMG, Corpo de Bombeiros e Disque-Denúncia Unificado) e do despacho de viaturas policiais. Por sua vez, o CINDS tem função de processar as informações de forma integrada entre Polícias Militar e Civil e Corpo de Bombeiros, transformando-se no espaço organizacional responsável pelo desenvolvimento e implementação das informações subsidiárias à prevenção da criminalidade, investigação policial e execução penal.

As AISP's consistem na reorganização da distribuição da responsabilidade territorial das unidades de linha das organizações policiais através da criação de áreas de responsabilidade territorial compartilhada entre comandantes de Companhia da Polícia Militar e os delegados das Delegacias Distritais da Polícia Civil. Assim, as AISP's coligiram os mesmos limites das companhias de polícia militar e das delegacias de polícia civil que passaram a ter a mesma jurisdição territorial. A definição de circunscrições comuns, aliada ao mapeamento criminal, visa uma melhor qualificação e unificação das informações, otimizando as atividades de investigação e análise criminal. Com a eliminação da sobreposição de comandos de

batalhões e delegacias, busca-se um melhor atendimento, com mais agilidade nos registros de ocorrências, bem como maior eficiência do trabalho policial, o que poderia reduzir as taxas de criminalidade. Aliado a isso, há um boletim unificado de ocorrências que segue todo o procedimento operacional com um registro único de defesa social.

As autoridades policiais, por sua vez, passaram a responder, de forma compartilhada, a um comitê de avaliação periódica da sua atuação operacional, através do estabelecimento de metas por parte do estado, e da fiscalização do seu cumprimento, através da metodologia denominada Integração e Gestão da Segurança Pública – IGESP. O IGESP é um modelo de gestão baseado na metodologia criada pela Polícia da Cidade de Nova York, denominada COMPSTAT. Tal modelo se constitui no compartilhamento de informações e na implantação de ações conjuntas das organizações do sistema, capazes de abarcar as diversidades de fenômenos que compõem o problema da criminalidade urbana. O modelo compõe o eixo da política de segurança pública com a finalidade de gerenciar, monitorar e avaliar as estratégias policiais de controle e prevenção da criminalidade no estado de Minas Gerais. Nesse sentido, o modelo IGESP, assim como o COMPSTAT, tem como fundamento quatro princípios destinados à redução da criminalidade: utilização de informações precisas e atualizadas, criação de táticas efetivas, alocação rápida de recursos e pessoas, monitoramento rigoroso e avaliação dos resultados (Cruz, 2005).

O IGESP tem como meta principal a promoção de ações integradas entre as PMMG e PCMG, englobando também outros órgãos e entidades para um maior alcance e efetividade

das ações de segurança pública. Essa meta foi estabelecida devido aos problemas relativos à comunicação interna e à coordenação das diversas unidades, dificuldade comum às demais organizações policiais brasileiras. Tal situação se intensifica devido à dualidade organizacional existente entre as duas polícias e devido à fragmentação das ações entre suas unidades especiais, especializadas e de inteligência (Beato Filho et al., 2007).

No caso específico de Belo Horizonte, foi criada a Região Integrada de Segurança Pública – RISP, coordenada pelo chefe do 1º Departamento da PCMG e pelo comandante da 8ª Região de PMMG, que é composta por seis Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública – ACISP's, formadas por seis Batalhões de PMMG e seis Delegacias da PCMG. Assim, a responsabilidade sobre a segurança pública de cada área, seja ela RISP, ACISP ou AISP, é compartilhada entre policiais militares e civis.

A implantação do IGESP em Belo Horizonte, no ano de 2005, estabeleceu mecanismos de planejamento nos níveis estratégico, tático e operacional. Através de reuniões semanais no âmbito das AISP e mensais nas ACISP, seus atores deveriam avaliar os eventos criminais nas áreas específicas, os principais problemas relacionados à ordem pública e aplicação da lei. Assim, no plano operacional, os policiais civis e militares deveriam passar a planejar em conjunto, definindo metas e objetivos a serem alcançados em período estipulado pela própria equipe, devidamente registrado para comparações posteriores.

Barros (2005), ao analisar as relações sociais, percepções e o imaginário dos policiais militares de Belo Horizonte, realça o IGESP como uma instituição de difícil gerenciamento e

controle operacional. Andrade (2006) analisa o impacto da mudança do gerenciamento operacional da polícia promovido pela nova estrutura da SEDS, ressaltando o IGESP, e concluindo que devem ser superadas as diferenças históricas entre as instituições envolvidas para que a política seja implantada e consolidada em sua plenitude. A autora ressalta que, mesmo ainda não consolidada, a política de integração das organizações policiais em Minas Gerais pode ser considerada bem-sucedida, muito provavelmente em decorrência de seu arranjo institucional, que possibilitou o amadurecimento e a geração de relativo consenso diante das estratégias adotadas. Todavia, podem ocorrer retrocessos, caso alguns dos principais pontos de conflito entre as PMMG e PCMG continuem a não receber a devida atenção por parte do governo do estado. O aprofundamento do processo de modernização institucional da PCMG é um pré-requisito para a efetiva implantação da política de integração, visto que proporciona melhores condições para que possam ser utilizados os preceitos da gestão por resultados efetivamente na atividade finalística.

Paula (2009) indica outras mudanças que ocorreram com a implantação do novo modelo de gestão: 1) criação da Secretaria Executiva, composta por representantes da Secretaria de Estado de Defesa Social, da Polícia Militar e da Polícia Civil, cuja responsabilidade seria averiguar a atuação das AISP's, propor ações estratégicas para a integração das polícias e incentivar e apoiar a expansão do IGESP para outras áreas; 2) formação de um grupo de apoio permanente em cada área integrada para promover a dinâmica do modelo, responsabilizando-se pelas questões administrativas para que as atribuições de sua unidade se concretizem.

Esse grupo de apoio auxilia na elaboração de relatórios de análise e estatística criminal para subsidiar as AISP's na apresentação de sua área de responsabilidade perante o comitê do IGESP; 3) descentralização do comando, conferindo aos representantes das AISP's maior autonomia para planejar e executar ações, bem como maior responsabilização pelos resultados alcançados. Para cada AISP foram especificadas metas para alcance de objetivos, segundo uma série de critérios definidos de acordo com as demandas e necessidades locais, que são avaliadas e redefinidas a cada período de três meses.

Cruz (2005) analisa o modelo de gestão implantado, reforçando sua semelhança com os congêneres de organizações policiais do exterior, nos moldes do COMPSTAT, em que os desafios da política é a implantação do método de análise e solução de problemas junto ao profissional de polícia em termos de processo de trabalho, continuidade dos investimentos de capacitação, infraestrutura e articulação entre as instituições do sistema de justiça criminal, bem como de uma efetiva aproximação com a comunidade. Em complemento, Beato Filho (2007) conclui que as mudanças introduzidas na política pública de segurança em Minas Gerais estão centradas em instrumentos de gestão utilizados na maioria das organizações policiais do mundo, sendo fundamentais para a efetiva queda da criminalidade e violência como a tendência verificada em Minas Gerais até então.

Sapori (2007) trata o caso de Minas Gerais como uma das exceções do caso brasileiro, pois avança em ações de governo consistentes na área da segurança pública, para além de ações pontuais, como verificado em outros

estados. Do mesmo modo, Sapori e Andrade (2008) e Paula (2009) reforçam que o arranjo institucional da nova secretaria permitiu à Defesa Social incrementar a integração entre as organizações policiais civil e militar e ao mesmo tempo ser responsável por projetos de prevenção social da criminalidade e aprimoramento do sistema prisional. Essas ações, aparentemente contraditórias numa análise preliminar, mostraram-se viáveis, pois a implantação da estrutura organizacional foi acompanhada da constituição de um corpo técnico, alocação de recursos orçamentários e execução de projetos específicos com metas e objetivos bem definidos (Sapori e Andrade, 2008).

Rodrigues (2004) reconhece que a integração é bem-sucedida, mas evidencia a existência de ineficiência da atuação do sistema de defesa social como um todo. O autor coloca como principais obstáculos ao funcionamento em rede do sistema de defesa social o não compartilhamento do espaço, as culturas organizacionais distintas, o desconhecimento dos atores entre si, a preservação da identidade organizacional, as desconfianças recíprocas, as vaidades e principalmente os conflitos envolvendo a investigação. Nesse sentido o perfil cultural das organizações policiais e a integração da gestão em segurança pública em Belo Horizonte analisado por Souza (2009), demonstram que a percepção de policiais civis e militares vão ao encontro do processo de integração. Todavia, as várias similaridades culturais e organizacionais encontradas em sua pesquisa não são suficientes, segundo a autora, para manter por si só o processo de integração.

Aos policiais militares, o processo de integração pareceu positivo, contudo não se encontrava completamente consolidado. A

integração é, ademais, considerada um espaço de boa convivência; anteriormente a esta tentativa, tal processo era visto como um risco que a PMMG corria de ser “contaminada” pela PCMG. Um problema apontado pelos policiais militares, de acordo com a autora, é que grande parte do efetivo de ambas as organizações não foi preparado para a integração, e que esta acaba por evidenciar as características que há muito estão presentes e são consideradas antagonicas: o conservadorismo e a rigidez existente na PMMG e o “afrouxamento” acerca da hierarquia e disciplina na PCMG.

A percepção sobre o processo de integração por parte da PCMG também é visto como não consolidado e vai mais além, sendo visto como um *marketing* governamental. O problema da não preparação dos policiais, tanto civis como militares, também é apontado. Além disso, a PCMG considera que a integração não vai interferir no funcionamento de cada organização, visto que cada uma possui sua missão bem definida, ou seja, a integração é bem vista desde que não haja invasão às competências pelas quais cada organização é responsável. Souza (2009) conclui que, embora as polícias civil e militar tenham características semelhantes – como valor organizacional a conformidade às normas e como configuração de poder a autocracia –, essas organizações são gerenciadas de forma muito diferente, tornando necessário considerar tais diferenças na condução do processo de integração.

## Gestão do Sistema Prisional

O outro eixo de atuação da SEDS, a reformulação da Gestão do Sistema Prisional, é

evidenciada por Ribeiro et al. (2004), Rocha (2010) e Sapori (2007), como fator impactante na redução da criminalidade no município de Belo Horizonte.

A criação da SEDS, em 2003, unificou a política carcerária estadual, que antes era fragmentada em mais de uma secretaria. O modelo organizacional e de gestão desenvolvido para a sua operacionalização nas unidades prisionais, implantado pela nova secretaria, é denominado Modelo Referencial de Gestão do Sistema Prisional. Esse modelo tem como objetivos a custódia e ressocialização dos indivíduos privados de liberdade, implantada por meio da minimização do conflito potencial entre tais objetivos e promoção da integração entre as unidades internas responsáveis por sua execução no âmbito da instituição prisional. Prioriza-se a transferência da gestão das carceragens da PCMG para a SEDS, a liberação dos policiais militares e civis da guarda e escolta de presos e a melhoria da infraestrutura física das unidades existentes. Além disso, foram estipuladas metas para assegurar a existência e o gerenciamento de vagas para a custódia dos indivíduos privados de liberdade (provisória ou definitiva), bem como para garantir a segurança dos presos, servidores e visitantes e ressocializar os presos visando sua reintegração na sociedade.

Para atingir os objetivos, a SEDS implantou ações de mobilização orçamentária para a expansão e modernização do sistema prisional, promovendo reformas de infraestrutura das unidades prisionais já existentes, ampliação do número de vagas e capacitação profissional no novo modelo de gestão das unidades do sistema prisional.

Ribeiro et al. (2004), em seu diagnóstico da crítica situação carcerária em Minas Gerais,

concluem acerca da necessidade da aplicação da Lei Estadual 12.985/1998, voltada para a transferência da gestão das carceragens da PCMG e liberação dos policiais militares e civis da guarda de presos; escolta e melhoria da infraestrutura física das unidades existentes da Secretaria de Estado de Defesa Social. Esta foi considerada uma ação primordial pela nova secretaria – entre 2003 e 2009, foram transferidas a gestão de 44 carceragens da PCMG para a SEDS (Sapori, 2007). Em 2009, já não existiam mais unidades carcerárias no município de Belo Horizonte e na RMBH sob a gestão da PCMG, sendo que algumas tinham sido transferidas para a SEDS e outras desativadas (Minas Gerais, 2009).

Para melhoria do planejamento da gestão carcerária, foi instituído em 2007 o Comitê Integrado de Política Prisional, responsável pelo acompanhamento da política prisional, abordando temas como ascensão, reforma e ampliação de unidades prisionais do estado; criando normas e diretrizes quanto à conduta dos servidores que atuam nos estabelecimentos prisionais; planejamento de ações. Presidido pelo Secretário de Estado de Defesa Social, o comitê tem na sua composição a Subsecretaria de Administração Prisional e Subsecretaria de Atendimento as Medidas Socioeducativas da SEDS, Núcleo de Gestão Prisional da Superintendência Geral da Polícia Civil de Minas Gerais, responsável pela gestão das unidades da polícia civil com carceragem, Defensoria Pública, Departamento Estadual de Obras Públicas, responsável pela reforma das cadeias e construção de novas unidades prisionais, além da presença de integrantes das Varas de Execução Criminal e Promotoria para solução de questões específicas de sua alçada, geralmente

relacionadas à superlotação, condições de habitação das unidades e seu funcionamento.

A implantação dos núcleos de saúde e psicossocial nas unidades prisionais contou com a contratação de profissionais qualificados, tais como médicos, psicólogos e assistentes sociais. Foram reforçados os núcleos de ensino e profissionalização nas unidades prisionais, o que permitiu que 25,2% dos sentenciados estivessem estudando e 28,5% estivessem trabalhando em 2007. A atenção com a área jurídica também foi abordada, com a implantação de núcleos jurídicos nas unidades prisionais, o que permitiu que 28% dos presos tivessem atendimento jurídico. Essa ação foi de fundamental importância, pois permite não apenas uma atenção ao apenado, como também permite que revisões das penas possam ser realizadas, aumentando o giro de presos no sistema penitenciário e liberando vagas para os presos que estavam nas cadeias públicas. Somada a essa ação, a implantação das comissões técnicas de classificação nas unidades prisionais permitiu que, em 2007, um total de 37,7% dos presos submetidos a estudos com vistas à elaboração e acompanhamento do relatório que subsidia o Programa Individual de Ressocialização, que é acompanhado pelo corpo técnico da unidade prisional. Esse programa visa avaliar e proporcionar o usufruto pelo preso de todos os benefícios a que têm direito (Ribeiro et al., 2004; Rocha, 2010)

Sapori (2007) analisa a política prisional adotada em Minas Gerais, a partir de 2003, sob o ponto de vista da mudança do padrão de custódia dos presos. O autor explica que, no quadriênio 1998-2002, dos 6 mil novos presos incorporados ao sistema, cerca de 85% ficaram sob a guarda da PCMG. A partir de 2003, o

número de presos sob custódia da Polícia Civil de Minas Gerais

[...] chega a cair de 17,5 mil em 2004 para pouco mais de 16 mil em 2006. O contingente superior a 10 mil presos que ingressaram (...) no quadriênio 2003-06 foi em boa parte absorvido pelas vagas criadas pela Subsecretaria de Administração Penitenciária. (Sapori, 2007)

O autor mostra ainda que o número de cadeias públicas e carceragens administradas pela PCMG diminuiu de 12 em 2002 para 4 em 2006 no município de Belo Horizonte. Conclui, assim, que a desoneração da Polícia Civil de Minas Gerais da custódia de presos permitiu o resgate de suas atribuições investigativas, o que amplia a efetividade das ações de segurança pública. Ressalta, por fim, que a retirada de policiais do trato com o preso leva a uma redução de custos de oportunidade de conflitos entre as partes, uma vez que quem prende o indivíduo não é o mesmo que o custodia, facilitando as propostas de ressocialização do apenado, consequentemente, diminuindo as possibilidades de reincidência.

Rocha (2010) também faz uma descrição analítica da Política Prisional de Minas Gerais, analisando os impactos decorrentes do funcionamento desse modelo em uma unidade prisional que apresenta alto nível de sua implementação. A autora conclui que esse modelo de gestão propicia eficiência e legitimidade ao sistema prisional, na medida em que guarda coerência com o conteúdo da política prisional e leva em conta tanto o contexto técnico quanto o contexto institucional em que se operacionaliza tal política. Além disso, argumenta que com a transferência da gestão das cadeias para a Defesa Social, policiais civis e policiais

militares que realizavam tarefas de custódia e auxiliavam na escolta e transporte de presos foram liberados para desempenhar suas funções específicas de investigação e policiamento preventivo e repressivo, que, por sua vez, ampliam a efetividade das ações de segurança pública por meio do aumento do número de policiais executando sua atividade finalística.

### Prevenção social à criminalidade

O terceiro eixo de atuação da SEDS, apontado pela literatura como relacionado à redução da criminalidade em Belo Horizonte, é a introdução e/ou organização de um aparato de políticas de prevenção social à criminalidade, nos níveis primário, secundário e terciário. Apesar de serem diferentes programas para cada nível de prevenção à criminalidade, todos eles apresentam como elemento comum a integração sistêmica dos diversos atores envolvidos com a prevenção da criminalidade no município. Assim, a SEDS gerencia e implementa os programas em parceria com vários órgãos que compõem o sistema de defesa social (polícia militar e civil, judiciário, corpo de bombeiros, etc), outras esferas de governo (governo federal, municipal) e organizações sociedade civil (associações de bairros, organizações não governamentais, etc). Fazem parte desse grupo de autores Alves (2008), Andrade e Peixoto (2008), Beato Filho (2005), Peixoto (2008), Saporì (2007), Silveira (2008) e Silveira e Beato Filho (2007).

A implantação de política prevenção social da criminalidade constitui uma estratégia inovadora. Esse eixo de atuação da SEDS permite “proteção social, visando oferecer ao

público-alvo suporte social e oportunidades de profissionalização, além de atividades de lazer, educação e cultura” (Saporì, 2007), bem como estimular a ação conjunta dos componentes do Sistema de Justiça Criminal “a fim de identificar e reprimir de forma qualificada os criminosos que atuam nas comunidades atendidas pelos projetos de proteção social” (ibid.).

Segundo classificação utilizada pela SEDS, as ações de prevenção primária são realizadas diretamente nas áreas de maior incidência criminal, e dois programas foram elaborados nesse nível de intervenção: o “Programa Fica Vivo!” e o “Programa Mediação de Conflitos”. A prevenção secundária é direcionada para as pessoas que vivenciaram experiências de determinados crimes, vindo a cumprir penas ou medidas alternativas à prisão, por meio do programa “Central de Penas Alternativas” (CEAPA), para o caso de crimes considerados de “menor potencial ofensivo”. A prevenção terciária tem por objetivo a inclusão de egressos do sistema prisional, sendo que integra esse nível de prevenção o “Programa de Reintegração Social do Egresso” (Minas Gerais, 2009).

O programa Fica Vivo! objetiva a diminuição das taxas de homicídio e a melhoria da qualidade de vida da população em áreas de alta incidência, em geral favelas. A base do Fica Vivo! é a articulação entre o grupo de Intervenção Estratégica e o grupo de Proteção Social. O primeiro grupo é voltado para delinear ações de repressão qualificada e de inteligência policial, enquanto que o grupo de Proteção Social desenvolve ações no nível local voltadas para a comunidade, sobretudo para os jovens de 12 a 24 anos em situação de risco social (Beato Filho, 2005).

O Programa Mediação de Conflitos empreende ações específicas voltadas para resolução de conflitos, orientações sociojurídicas, articulação e fomento à organização comunitária e institucional, a partir de indivíduos, famílias, grupos, comunidades e entidades comunitárias. O programa visa prevenir fatores de risco e conflitos potenciais ou latentes, evitando que estes sejam propulsores de ações violentas ou delituosas entre as partes e participantes envolvidos, além da promoção de uma cultura da paz no exercício da cidadania e na garantia dos direitos humanos (Minas Gerais, 2009).

O Programa Central de Penas Alternativas tem como objetivo promover o acompanhamento efetivo das penas e medidas alternativas nos preceitos da legislação vigente e o resgate educativo da pena, contribuindo para a não reincidência criminal. Desenvolvem-se ações em parceria com a rede de proteção social, no sentido de acolher e intervir nas diversas demandas sociais, bem como acompanhar as penas de prestação de serviços à comunidade e penas pecuniárias (Minas Gerais, 2009).

O Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional promove ações que estimulam a participação do indivíduo como cidadão, minimizando fatores de risco social, atuando por meio de prestação de atendimentos individuais e em grupos nas áreas psicossociais e jurídica. Além disto, o programa articula a rede parceira e a comunidade para viabilizar e executar projetos para redução dos fatores de risco, diminuição das vulnerabilidades pessoais, enfrentando a violência sofrida e exercida como meio de minimizar a reincidência delitiva (ibid.).

As atividades relativas a esses programas são realizadas nos Núcleos de Prevenção à Criminalidade – NPC. Nos NPC são mantidos pelo menos dois desses programas, além de atividades voltadas para a comunidade como: campanhas educativas; oficinas de inclusão produtiva; estímulo a iniciativas comunitárias e práticas pessoais preventivas contra a violência; atividades coletivas de cidadania e cultura, ocupação de espaços ociosos, propostas de educação e socialização e projetos comunitários voltados para a redução de oportunidades de ocorrência criminal.

Em Belo Horizonte, os núcleos dos programas “Fica Vivo!” e “Mediação de Conflitos” são situados em aglomerados subnormais, em geral com alta taxa de criminalidade, e os núcleos dos programas “Reintegração Social do Egresso do Sistema Prisional” e “Central de Apoio às Penas Alternativas”, na região central do município. Para um dimensionamento dos atendimentos, no ano de 2008, o “Fica Vivo” realizou 15.124 atendimentos, o “Reintegração Social do Egresso” incluiu 1.237 beneficiários, o “Mediação de Conflitos” incluiu 9.318 beneficiários e o “Central de Apoio às Penas Alternativas” (CEAPA) monitorou 10.590 penas e medidas alternativas em Minas Gerais.

Dos programas de prevenção supracitados, o Fica Vivo! é o que apresenta literatura mais extensa. Alves (2008), Andrade e Peixoto (2008), Beato Filho (2005), Peixoto (2008), Silveira (2008) e Silveira e Beato Filho (2007), analisam o programa Fica Vivo partindo do seu desenho, sua forma de implementação e seus resultados. Assim, contribuem para a compreensão dos elementos que compõem as estratégias utilizadas pelo programa no

enfrentamento dos problemas provocados pelo envolvimento de jovens com a criminalidade urbana, evidenciando os mecanismos pelo qual ele atua na redução da criminalidade.

Os trabalhos consideram o Fica Vivo! como principal responsável pela redução dos homicídios no aglomerado subnormal piloto de implementação. Especificamente, Silveira (2008), ao analisar a experiência do Fica Vivo! no Morro das Pedras, conclui que o programa parece ter contribuído para a percepção da comunidade de melhoria da qualidade de vida local; redução dos tiroteios; assaltos/roubos a coletivos; redução da violência nas escolas e das restrições ao livre trânsito pela comunidade; redução de eventos violentos, assim como melhoria da imagem da comunidade; e aumento de eventos recreativos e festivos organizados pela mesma. Contudo, o programa apresentou resultados modestos no que diz respeito ao aumento da capacidade de organização e mobilização local para interferir em questões de desordem e crime. Além disto, a pesquisa apontou a importância das ações de natureza policial para a redução dos homicídios, principalmente no curto prazo. As oficinas para jovens, principal ação de proteção social, mostraram-se bem aceitas pela comunidade, mas enfrentam no interior do programa o dilema de se constituírem enquanto espaço de transmissão de conhecimentos sobre habilidades específicas ou de constituírem espaço para uma atuação de natureza tutorial do professor sobre o jovem. O estudo termina por concluir que a replicação do programa em cenários que compartilhem variáveis contextuais semelhantes às da experiência original apresenta boas probabilidades de redução da incidência de homicídios.

Andrade e Peixoto (2008) avaliaram comparativamente nove programas distintos de controle e prevenção do crime desenvolvidos nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, calculando o custo por crime evitado. As autoras destacam o programa Fica Vivo! como o que apresenta o menor valor por crime sério evitado. Peixoto (2008) realiza a avaliação de impacto do programa Fica Vivo! no município de Belo Horizonte e a avaliação de retorno econômico na área piloto de implantação, com desenho quase-experimental. Ambos os trabalhos concluem que, de forma geral, o Fica Vivo! gera impactos de redução da taxa de homicídio e que este impacto aumenta com o tempo; entretanto, a magnitude do impacto é diferenciada em cada uma das favelas analisadas, sendo maior na favela em que o programa foi implantado de forma piloto. A análise na área piloto de implantação evidencia que o programa apresenta expressivo retorno econômico.

### Mobilização conjunta de outros atores em prol da agenda de Segurança Pública

Uma segunda hipótese levantada pela literatura como responsável pela redução da criminalidade em Minas Gerais é a mobilização de diferentes atores em prol da agenda de Segurança Pública no estado e, especificamente, em Belo Horizonte. Essa agenda é colocada como prioritária no nível do poder executivo (Federal, Estadual e Municipal), legislativo e judicial, além da sociedade civil. Aliada à prioridade dada ao tema, ocorre uma articulação entre os agentes envolvidos no controle e prevenção à

criminalidade em Minas Gerais; essa convergência de agendas congregada à interação e articulação dos atores pode ter sido responsável pela redução da criminalidade. A revisão da literatura classificada nesta hipótese foi subdividida em duas sub-hipóteses: 1) interação entre os diversos atores públicos; 2) interação entre os atores públicos e a comunidade.

### Interação entre os diversos atores públicos

No âmbito do poder legislativo, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – ALEMG, constituiu, em 1999, a “Comissão Permanente” sobre política de segurança pública, combate ao crime organizado, política carcerária, política de recuperação e de reintegração social de egressos do sistema prisional e defesa civil (Lion, 2004).

No âmbito dos poderes executivo e judiciário, foi realizada uma série de iniciativas conjuntas e articuladas entre prefeitura, governo estadual por meio das polícias e o judiciário para a manutenção da ordem pública. Em 2001, por meio da ação conjunta entre prefeitura, justiça e organizações policiais, foram retirados os “perueiros” que circulavam clandestinamente pela cidade, cujo número aproximado chegava a 7.000 veículos. Houve manifestações em frente à prefeitura de Belo Horizonte, com tentativa de bloqueio da principal avenida da cidade, o que exigiu uma ação enérgica da polícia atingindo a meta de retirada total do transporte clandestino das ruas da cidade. Também por meio da ação conjunta entre prefeitura, judiciário e polícias, ocorreu a retirada de vendedores ilegais das calçadas

do centro do município de Belo Horizonte, os chamados “camelôs”, que prejudicavam a ação de policiamento ostensivo e preventivo, atrapalhavam a livre circulação das pessoas nas ruas e criavam tumulto devido à aglomeração (Cruz, 2005).

Ainda em termos de manutenção da ordem, uma ação conjunta entre as polícias e o judiciário permitiu a prisão de vários criminosos. Com base em um levantamento realizado pelo Comando de Policiamento da Capital, foram identificados aproximadamente 600 delinquentes que haviam sido presos e liberados por várias vezes, alguns deles mais de 20 vezes. A ação conjunta das polícias militar e civil e o judiciário propiciou a emissão de mandatos de prisão aos considerados mais perigosos e com maior número de passagens na polícia; vagas no sistema prisional foram providenciadas e esses criminosos foram retirados de circulação (Cruz, 2005; Saporì, 2007)

Além do envolvimento nas ações para manutenção da ordem pública, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte promoveu várias iniciativas articuladas com outras instituições, com intuito de implementar a agenda de segurança pública. No ano 2000, foi firmada uma parceria entre a empresa de processamento de dados do município (Prodabel) e a Polícia Militar de Minas Gerais. A primeira disponibilizou mapas digitalizados da cidade, que foram utilizados para a montagem da base de dados georeferenciada da PMMG.

Outra ação ocorreu no contexto do projeto de revitalização do centro da cidade, que nos últimos anos vem passando por um processo de reforma dos espaços públicos degradados (como praças, edifícios históricos, avenidas etc), desenvolvido em parceria com o governo

estadual e federal. Em 2004, a parceria entre a Prefeitura, o governo do Estado e a Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL/BH, propiciou a instalação de 72 câmeras de segurança na área central da cidade e em 2007 a instalação de mais 83 câmeras em outras áreas do município.

Esse projeto, alcunhado de “Olho Vivo”, consiste no monitoramento de imagens por meio de vídeo geradas por câmeras distribuídas em regiões com alto registro de ocorrências (*hot spots*) de crimes contra o patrimônio. O movimento registrado pelas câmeras é transmitido aos centros de monitoramento sob coordenação da PMMG, que conta com capacidade de visualização, gravação, reprodução e cópias de segurança das imagens. A prefeitura também restaurou e adequou o edifício onde hoje funciona a 1ª Região Integrada de Segurança Pública em parceria com a PMMG e o governo federal.

O programa de Liberdade Assistida, que realiza o acompanhamento individualizado de jovens autores de ato infracional, buscando sua reinserção social, também se destaca nas parcerias firmadas pela prefeitura e o judiciário. Todas essas ações podem ter relação direta com a redução da criminalidade, como apontado por Souza (2008).

Especificamente, o programa “Olho Vivo” foi analisado por Carvalho (2008) por meio da comparação dos registros de ocorrência de crimes violentos antes e depois da implantação do programa. A utilização desses dispositivos de vigilância geralmente são definidos como um recurso para inibir assaltos, dentre outros. A implantação de câmeras no hipercentro de Belo Horizonte, de acordo com o autor, é potencializadora na redução da incidência criminal, constituindo-se em instrumento eficaz no

combate à criminalidade. Com base nas imagens geradas por essas câmeras, as atenções da polícia são voltadas para as áreas com altos registros de ocorrências. Dessa forma, aumentou de maneira significativa a probabilidade de o delinquente ser abordado antes do cometimento da ação delituosa.

Por fim, a prefeitura, por meio da Lei 8.486, de 20 de janeiro de 2003, criou a Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte para atuar no combate e prevenção das ocorrências policiais em repartições públicas municipais, principalmente em escolas e postos de saúde. Contando com aproximadamente 461 guardas de efetivo, estes atuam em locais públicos da cidade auxiliando na segurança e aliviando parte do policiamento ostensivo da PMMG. Entretanto, não há ainda na literatura nenhum estudo que analise a atuação dessa nova guarda.

### Interações entre os atores públicos e a comunidade

No âmbito da articulação entre poder público e comunidade, a Polícia Militar de Minas Gerais tem se destacado como ator propulsor por meio do policiamento comunitário, da criação dos Conselhos de Segurança Pública – CONSEPs, da “Rede de Vizinhos Protegidos” e da atuação nas escolas.

O programa de policiamento comunitário consiste na mobilização das comunidades locais a interagir com as forças policiais na busca de soluções de problemas relacionados com a Segurança Pública. Com o programa de Policiamento Comunitário, a PMMG estaria promovendo uma estratégia de policiamento que facilita o seu acesso às comunidades mais

pobres e favorece a discussão e a atuação sobre as questões de segurança pública local. Isso constituiria elemento indispensável à melhoria da qualidade de vida do cidadão e redução da criminalidade (Oliveira, 2001).

Sousa (1999) analisa o processo de implantação do policiamento comunitário em Belo Horizonte e afirma que oficiais da PMMG, executores do policiamento comunitário, acreditam no sucesso da polícia comunitária em aumentar a moral dos policiais, a legitimidade da polícia junto à população, os recursos materiais em termos de equipamentos e, enfim, sua eficácia no combate ao crime e aumento da sensação de segurança. A autora afirma que lideranças comunitárias e pessoas mais diretamente envolvidas com o policiamento comunitário também comungam da crença nos benefícios para a comunidade, em termos da sensação de segurança.

Oliveira Junior (2007) discorda dessa visão. Para o autor, o policiamento comunitário em si não teria demonstrado, até o momento, ser capaz de manter baixos os níveis de medo ou violência subjetiva em meio à população; por outro lado, essa crença não teria reduzido a onda de ceticismo que impera em relação à eficácia do programa em reduzir as ocorrências de crimes. A política de policiamento comunitário é entendida, pelo autor, como geradora de disputas entre diferentes agências da burocracia estatal, já que pode ser vista, por parte da organização policial, como uma ingerência externa nos “assuntos de polícia”. Isso sem contar os conflitos internos gerados nas próprias polícias. Para alguns policiais, os mais “antigos” constituem os focos de resistência à mudança; outros, que se consideram orgulhosamente da área “operacional”, costumam opor-se à

modalidade dita “mais leve”, de polícia comunitária, assim vista e desvalorizada por muitos policiais. Dentre os níveis mais baixos da hierarquia, o policiamento comunitário é visto algumas vezes como uma mudança imposta por indivíduos que, apesar de ocuparem posições de autoridade, não teriam um conhecimento prático de como as coisas funcionam no cotidiano das ruas. No entanto, isso não quer dizer que nada de novo esteja acontecendo.

Além disso, de acordo com o ponto de vista dos próprios policiais, a sociedade ou os membros da comunidade tem sua participação nos assuntos de segurança geralmente limitada à denúncia de situações específicas. Por outro lado, o autor aponta que, ainda que de forma contraditória, o policiamento comunitário é uma resposta à crise de constante perda de legitimidade da instituição policial. Apesar de ser visto muitas vezes como uma modalidade mais “leve” de atuação, o policiamento comunitário vem sendo adotado, pelo menos no nível do discurso, como uma filosofia compartilhada de maneira geral pelos membros da corporação (ibid.).

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEPs visam o envolvimento da comunidade na discussão das questões de segurança pública, por meio de reuniões entre as autoridades da área de segurança, outros atores institucionais e o povo. Segundo Silva (2004), esses conselhos se tornaram arenas de debates e criaram novas oportunidades de participação das comunidades locais nas questões referentes à segurança pública, exercendo, em parceria com setores da sociedade, as funções de reivindicação, prevenção e fiscalização de temas da segurança pública. Entretanto, o autor ressalta que a participação efetiva dos

cidadãos ainda é tímida, a influência do conselho no processo de planejamento das ações de segurança pelo Estado é quase inexistente e que a aproximação entre polícia e comunidade é insuficiente para criar vínculos de confiança e cooperação entre os atores. Esses resultados são também corroborados pelos trabalhos de Silva (2004) e Silva (2005).

Azevedo (2006) realça as dificuldades de compartilhamento das informações entre os diferentes atores envolvidos indicativas dos conflitos existentes entre as instituições participantes do CONSEP. Beato Filho (2001b) procura analisar os fatores que influenciaram a implementação dos CONSEP em Belo Horizonte e analisar dados referentes a uma possível associação com a redução da criminalidade. Foram obtidos dados que mostram que, mesmo com um funcionamento abaixo da expectativa, os CONSEP conseguiram obter algum resultado. O estudo analisa o impacto por tipo de crime e por região da Região metropolitana de Belo Horizonte, mostrando heterogeneidade de impactos, sendo alguns bastante positivos, como a redução de 35,2% da criminalidade violenta no bairro Outro Preto.

O autor verifica a diminuição do número de delitos em onze das vinte e cinco áreas que promoveram operações de combate a crimes específicos, como roubo à mão armada de táxi, residência urbana, casa lotérica, padarias e supermercados. No entanto, evidencia que ainda existe um baixo grau de autonomia da comunidade ante os policiais para o funcionamento do CONSEP; além da ausência de um grau mais apurado no entendimento dos métodos e estratégias do policiamento comunitário que devem ser supridas com maior treinamento.

Outro programa que busca a articulação com a comunidade é a “Rede de Vizinhos Protegidos”, que incentiva a solidariedade entre as pessoas que moram ou trabalham em determinado locais e a sua organização, com o objetivo de coibir as ações dos criminosos. Para tanto, elas repassam informações de qualquer atitude suspeita imediatamente para a PMMG, por meio de celulares, que ficam com coordenadores de turnos de serviços, no sistema 24 horas, pelo 190 ou pelo Disque-Denúncia 181. A rede é composta por moradores de um determinado bairro, em grupos de residências circunvizinhas que são orientados por policiais sobre as medidas de segurança que devem tomar cotidianamente. Com metodologia baseada nos pressupostos do Neighborhood Watch, ainda não foi estudado de modo específico. O material de divulgação institucional da PMMG aponta para a redução significativa de aproximadamente 64% em algumas modalidades criminosas, em zonas consideradas perigosas dos 14 bairros da 9ª Cia Especializada, onde o projeto foi implantado (PMMG, 2009).

A integração entre a PMMG e as escolas vem ocorrendo, em Minas Gerais e em Belo Horizonte, de forma intensa, através de programas específicos para esse público. Oliveira (2008) analisa o policiamento das instituições de ensino de Belo Horizonte pela PMMG, através do programa “Anjos da Escola”, entre 1988 e 2007, concluindo que o a relação instituída entre polícia e escola gerou uma riqueza na prevenção da criminalidade que deve ser melhor analisada. O Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – Proerd, desenvolvido pela PMMG em parceria com as escolas mineiras e que promove a prevenção ao uso de drogas e à violência entre crianças

e adolescentes, destacou-se como um dos três programas de menor custo por crime sério evitado na avaliação realizada por Andrade e Peixoto (2008).

Por fim, um importante programa que conta com a mobilização da comunidade é o “Escola Viva, Comunidade Ativa” instituído em 2003 pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, voltado para redução da violência e melhoria do rendimento escolar das instituições participantes. O projeto também é voltado para o fortalecimento de escolas em áreas urbanas, com população de vulnerabilidade social e sujeitas a índices expressivos de violência. O programa procura proporcionar a tranquilidade e as condições básicas de educabilidade no ambiente escolar para que o processo de ensino e de aprendizagem aconteça. O desafio desse projeto consiste em repensar a escola, tornando-a mais aberta à participação da comunidade e mais inclusiva.

Nas escolas participantes, são realizados investimentos na infraestrutura física, aquisição de recursos didáticos e de informática. As escolas desenvolvem ações de caráter pedagógico, cultural, esportivo e artístico. Atualmente, participam do projeto 503 escolas, em todas as regiões do estado, atendendo 480 mil alunos, em 102 dos maiores municípios mineiros. A avaliação de impacto com desenho quase-experimental realizada por Corrêa (2007) evidenciou que o programa apresenta resultados positivos, fazendo com que o número total de ocorrências aumentasse menos nas escolas do projeto em comparação ao grupo de controle. Além disso, o programa proporciona ou a redução da violência contra o patrimônio no período avaliado.

## Processo de metropolização na Região Metropolitana de Belo Horizonte

A terceira hipótese relaciona a queda na criminalidade no município de Belo Horizonte com o processo de integração na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH. Diniz e Andrade (2008) relacionam a criminalidade (crimes contra o patrimônio e crimes violentos) e metropolização em Belo Horizonte por meio da análise da distribuição espacial dos crimes e sua relação com a dinâmica metropolitana. Os autores constatarem uma estreita relação entre o nível de integração metropolitana e a incidência de criminalidade violenta contra o patrimônio, com a presença de um gradiente negativo à medida que diminui o nível de integração. No caso de crimes violentos contra a pessoa, há concentração no município-polo, Belo Horizonte, e naqueles com integração muito alta, com possível migração para os municípios vizinhos, uma vez que, dos 34 municípios da RMBH, 21 apresentam taxa de crescimento da criminalidade violenta muito superior às da capital.

A relação entre a expansão metropolitana e a criminalidade é também analisada por Godinho et al. (2008). Os autores exploram a hipótese de que o desordenamento da expansão urbana implicou a existência de áreas com quase completa ausência de políticas públicas, principalmente nas regiões periféricas que fazem limite com outros municípios da RMBH. A ausência do Estado é medida em termos de políticas (tanto do governo municipal quanto estadual), notadamente infraestrutura urbana e equipamentos. Não coincidentemente, as que apresentaram maior ausência do estado são

aquelas com taxa muito alta de criminalidade no período de análise (2006-2008).

## Apreciação crítica do debate em Minas Gerais

O objetivo primário deste estudo foi procurar sistematizar a discussão científica acerca das causas da redução da criminalidade em Minas Gerais e mais especificamente no município de Belo Horizonte, dentre os anos de 2003 a 2010. Nesta revisão, foram evidenciados os mecanismos, políticas e programas que teriam propiciado a redução nos índices oficiais de criminalidade, conforme apontado pela literatura.

Em primeiro lugar, ressalta na literatura revisada o fato de que o principal fator apontado como responsável pela redução da criminalidade no Estado e principalmente no município de Belo Horizonte é a unificação do sistema de defesa social propiciado pela criação da Secretaria de Estado de Defesa Social. Um total de vinte trabalhos estuda especificamente a atuação da nova secretaria e os mecanismos pelos quais suas ações afetam a criminalidade, reduzindo-a eficazmente.

A revisão da literatura indica ainda como fator de redução do crime entre 2003 e 2010 a mobilização de diversos atores em prol da agenda pública de segurança. Embora dezesseis trabalhos evidenciem a interação entre diversos atores públicos e a comunidade, também neste caso todas as ações e programas levantados como responsável pela redução são de iniciativa do aparato estatal de segurança pública. Caso exemplar é o dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, criados pela

própria Polícia Militar de Minas Gerais e dirigidos por ela.

Esse amplo consenso existente na literatura acerca da hipótese das ações estatais como protagonistas da expressiva redução da criminalidade demanda ele próprio um certo esforço de compreensão. Ele provavelmente está relacionado à forma como a academia, na área da segurança pública, estruturou-se no Estado de Minas Gerais.

Há uma série de evidências empíricas que sugerem que a origem dos centros de pesquisa especializados no tema da segurança pública em Minas Gerais estiveram intimamente ligados ao Estado. Ainda na década de 1980, foram acadêmicos de Minas Gerais que realizaram pela primeira vez no Brasil consultorias aos governos federal e estadual nesse campo. Também foram os primeiros a propiciar o encontro de policiais, governos e academia para empreenderem esforços conjuntos em torno da agenda da segurança pública. Desde 1983, a Fundação João Pinheiro, ligada ao estado de Minas Gerais, iniciou uma parceria com a Polícia Militar de Minas Gerais, ainda hoje existente, para formação de seus gestores. Essa relação com o estado permanece ao longo do tempo, como pode ser evidenciado pela participação contínua do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro – NESP/FJP – em projetos e pesquisas que subsidiam a atuação do estado na área, bem como a importante e mais recente parceria da Secretaria de Estado de Defesa Social com o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais – CRISP/UFGM, da qual resultou a criação de vários programas que conformam a política de segurança atualmente.

Para além desses aspectos positivos, que possibilitam a conjugação de esforços e a realização de parcerias de excelência no interior da política de segurança pública, dentre os problemas advindos dessa estreita ligação dos acadêmicos com o aparato estatal reside exatamente uma certa limitação do horizonte da pesquisa científica, conforme evidenciado pela revisão da literatura. Em raras ocasiões, observou-se um foco diverso nos estudos revistos.

Apenas dois autores indicam como determinante da redução da criminalidade em Belo Horizonte um processo não associado diretamente à atuação estatal, qual seja, a dinâmica de metropolização de Belo Horizonte, que levou à “migração” do crime para os municípios vizinhos, principalmente os contíguos. Outras hipóteses são mencionadas nos trabalhos, mas sem serem desenvolvidas. É o caso da hipótese da política maciça de encarceramento, do aumento dos gastos em segurança e de mudanças de natureza demográfica que supostamente estariam correlacionadas à redução observada do crime.

Uma apreciação crítica da hipótese do protagonismo do estado é outrossim importante, porque o atrelamento dos estudos acadêmicos de Minas Gerais à ação governamental, seja através das políticas públicas, seja por meio da reflexão da ação policial e seus correlatos (justiça, menores infratores, sistema prisional), criam uma impossibilidade de falseamento da mesma. Ou seja, a própria impossibilidade de pensar hipóteses alternativas impede que dada hipótese consensual seja testada de maneira apropriada.

Outras consequências podem ser enumeradas como, por exemplo, a não avaliação

crítica da política estatal de segurança pública, bem como o diagnóstico do Estado para o problema da criminalidade sobre o qual ela se funda. Sabe-se que o problema que os últimos governos da década buscaram interpelar foi o problema da gestão. Assim, a política de segurança pública praticada hoje no Estado possui uma orientação gerencial muito clara: a grande maioria das ações e programas foram construídas como instrumentos de gestão e estão voltadas para esse fim – como o IGESP, a gestão do sistema prisional, a criação das áreas integradas, o SIDS, entre outros. E embora a gestão do sistema de justiça criminal e defesa social fosse um grande problema a ser enfrentado, gerou-se, com isso, um importante vácuo nessa política, ressentindo-se a segurança pública em Minas Gerais de um aporte mais substantivo.

A esse respeito, a academia mineira não realizou contribuições relevantes. Ao contrário; ao não questionar e explorar hipóteses alternativas de explicação, que aparecem em estudos de outros estados – que, por exemplo, testam o efeito da dinâmica populacional na redução do crime; ou sua relação com a expressiva redução da desigualdade social e observada nos últimos anos; o aumento do PIB; as crises econômicas; o tráfico de drogas, entre inúmeras outras hipóteses – os estudos silenciam e parecem aprovar sem muito criticismo as ações estatais.

Identificadas as lacunas e o importante papel da academia em preenchê-las, espera-se que este trabalho inspire agendas de pesquisa futuras e contribua para uma discussão frutífera da dinâmica dos problemas sociais e das políticas voltadas a enfrentá-los.

**Betânia Peixoto**

Doutora em Economia. Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos em Políticas Públicas, Núcleo de Estudos em Segurança Pública. Minas Gerais, Brasil.

betania.peixoto.lemos@gmail.com

**Leticia Godinho de Souza**

Mestre em Ciência Política. Fundação João Pinheiro, Escola de Governo e Núcleo de Estudos em Segurança Pública. Minas Gerais, Brasil.

leticiagodinho@gmail.com

**Eduardo Cerqueira Batitucci**

Doutor em Sociologia. Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos em Políticas Públicas, Núcleo de Estudos em Segurança Pública. Minas Gerais, Brasil.

eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br

**Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz**

Doutor em Administração. Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos em Políticas Públicas, Núcleo de Estudos em Segurança Pública. Minas Gerais, Brasil.

marcus.cruz@fjp.mg.gov.br

## Agradecimento

Agradecemos ao Banco Mundial, nas pessoas de Rodrigo Serrano e João Pedro Azevedo, pelo financiamento que tornou esta pesquisa possível. Os pesquisadores da Fundação João Pinheiro, Rosânia Sousa e Sérgio Félix participaram de algumas das etapas da pesquisa que originou este artigo. Laura Angélica Moreira Silva, Sérgio Lourenço do Valle e Alexandre Vinicius da Silva Ramos também contribuíram na qualidade de assistentes de pesquisa.

## Referências

ALVES, M. C. (2008). *Programas de prevenção à criminalidade: dos processos sociais à inovação na Política Pública – A experiência do Programa Fica Vivo!*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP.

ANDRADE, S. C. P. de (2006). *Polícia Bipartida: uma reflexão sobre o Sistema Policial Mineiro*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP.

- ANDRADE, M. V. e PEIXOTO, B. (2008). "Avaliação econômica de programas de prevenção e controle da criminalidade no Brasil". In: BEATO FILHO, C. C. (org.). *Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública*. Belo Horizonte, UFMG.
- AZEVEDO, M. A. de. (2006). *Informação e segurança pública: a construção do conhecimento social em um ambiente comunitário*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.
- BARROS, L. A. de (2005). *Polícia e sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.
- BATITUCCI, E. C. (2010). *A emergência do profissionalismo na Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2009)*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.
- BEATO FILHO, C. C. (2001a). Informação e desempenho policial. *Teoria & Sociedade*. Belo Horizonte, n. 7, pp. 117-150.
- \_\_\_\_\_ (2001b). *Reinventando a polícia: a implementação de um policiamento comunitário*. Disponível em: [www.crisp.ufmg.br](http://www.crisp.ufmg.br). Acesso em 10 jun. 2010.
- \_\_\_\_\_ (2005). Case Study: Fica Vivo homicide control project in Belo Horizonte. *Working papers*. Washington DC, v. 1, pp. 1-52.
- \_\_\_\_\_ (2007) "Crime and Social Policies in Latin American Urban Centers". In: TULCHIN, J. (org.). *Society Under Law 1*. Baltimore/Maryland, The John Hopkins University Press/Woodrow Wilson Center Press.
- BEATO FILHO, C. C.; SILVEIRA, A.; LEITE, K. R. e SOUZA, E. (2007). Segurança cidadão no Brasil: experiência em curso em Belo Horizonte. Seguridad Ciudadana en la Américas-Proyeto de Investigación Activa. Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, v. 1.
- CARVALHO, E. de A. (2008). *Projeto Olho Vivo, a íris dos olhos da segurança pública: uma análise geográfica*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, PUCMinas.
- CORRÊA, D. M. (2007). *Avaliação de políticas públicas para a redução da violência escolar em Minas Gerais: o caso do Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, UFMG.
- CRUZ, M. V. G. (2005). *Para administrar a ordem pública e a aplicação da lei: formas de policiamento em uma perspectiva comparada Brasil-Estados Unidos – Uma análise das experiências de Belo Horizonte – MG e Washington-DC*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.
- CRUZ, M. V. G. e BATITUCCI, E. C. (2006). "Novos Meios de Articulação Institucional na Segurança Pública: estudo de caso em Belo Horizonte, Minas Gerais". In: SLAKMON, C; MACHADO, M. R. e BOTTINI, P. C. (orgs.). *Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança*. Brasília/DF, Ministério da Justiça.
- DINIZ, A. M. A. e ANDRADE, L. T. de. (2008). Criminalidade Violenta e Níveis de Integração Metropolitana na RMBH. *Pensar BH*. Belo Horizonte, n. 21. pp. 23-27.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2003 a 2009). *Boletim de Informações Criminais – BIC*. Belo Horizonte, NESP/FJP.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Boletim de Pesquisa de emprego e desemprego – Boletim PED*. Belo Horizonte, CEI/FJP/MG, v. 16, n. 2.
- GODINHO, L.; MORENO, B.; DANIEL, A. e PROTZER, D. (2008). *Os limites de Belo Horizonte nos limites da metropolização*. Belo Horizonte, Instituto Limites.

- LION, K. J. (2004). *Reshaping Brazilian Law Enforcement: an evaluation of community oriented policing projects in Belo Horizonte and São Paulo*. Tese de doutorado. Austin, The University of Texas.
- MINAS GERAIS (2009). *O Sistema de Defesa Social em Minas Gerais*. Belo Horizonte, Imprensa Oficial.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA/IPEA-DATA (2010). Disponível em [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp) e <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em 10 de jun 2010.
- OLIVEIRA JÚNIOR, A. (2007). *Cultura de polícia: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.
- OLIVEIRA, W. J. M. (2001). *Polícia comunitária: Estratégia de participação da Polícia Militar de Minas Gerais na implementação de projetos sociais em Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP.
- \_\_\_\_\_ (2008). *A policialização da violência em meio escolar*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.
- PAULA, J. C. R. (2009). *O projeto de Integração e Gestão de Segurança Pública na Região Metropolitana de Belo Horizonte: um olhar avaliativo acerca de sua implementação*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP.
- PEIXOTO, B. (2008). *Uma contribuição para prevenção da criminalidade*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.
- PMMG (2009). *234 anos – Rede de Vizinhos Protegidos reduz criminalidade*. Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portalm/conteudo.action?conteudo=4591&tipoConteudo=noticia>. Acesso em 1 abr. 2010.
- RIBEIRO, L.; CRUZ, M. V. G. e BATITUCCI, E. C. (2004). Políticas Públicas Penitenciárias: a gestão em Minas Gerais. XXVIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. *Anais...* Rio de Janeiro, ANPAD.
- ROCHA, G. R. (2010). *Análise do modelo referencial de gestão do Sistema prisional instituído em Minas Gerais em 2004: o desafio de conciliar segurança e ressocialização no gerenciamento da prisão*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP.
- RODRIGUES, C. V. (2004). *Relações interorganizacionais e ação comunicativa: uma contribuição para o estudo da integração entre as organizações de segurança pública em Minas Gerais*. Dissertação de mestrado. Lavras, UFLA.
- SAPORI, L. F. (2007). *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV.
- SAPORI, L. F. e ANDRADE, S. C. (2008). Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas*. Porto Alegre, v. 8, n. 3, pp. 428-453.
- SILVA, A. L. B. da. (2004). *Conselhos de Segurança Pública (CONSEP): A participação das comunidades locais na solução dos problemas de segurança pública*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP.
- SILVA, A. J. da. (2005). *Entre o medo, a cooperação e o conflito: o papel dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública em Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, PUCMinas.
- SILVEIRA, A. M. (2008). *Prevenindo homicídios – A experiência do programa Fica Vivo! no Morro das Pedras*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.

- SILVEIRA, A. M. e BEATO FILHO, C. C. (2007) "Prevenção de crimes urbanos: o programa Fica Vivo!". In: LIMA, R. S e PAULA, L. de. (orgs). *Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo, Contexto.
- SOUSA, R. R. (2009). *Análise do perfil cultural das organizações policiais e a integração da gestão em segurança pública em Belo Horizonte*. Tese de doutorado. Brasília, UNB.
- SOUZA, E. de. (1999) *Polícia comunitária em Belo Horizonte: avaliação e perspectivas de um programa de segurança pública*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, UFMG.
- SOUZA, R. S. (2008) O município e a segurança pública: uma análise de Belo Horizonte. *Pensar BH*. Belo Horizonte, n. 21, pp. 28-34.

Texto recebido em 10/ago/2010

Texto aprovado em 5/out/2010

