



8º Encontro Internacional de Política Social
15º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Questão social, violência e segurança pública:
desafios e perspectivas
Vitória (ES, Brasil), 16 a 19 de novembro de 2020

Eixo: Direitos Humanos, Segurança Pública e Sistema Jurídico

**Segurança pública e políticas de prevenção à violência no Brasil contemporâneo:
uma revisão de literatura**

Daniela Cristina Neves de Oliveira¹

Resumo: Este artigo discute a concepção de segurança pública e de prevenção à violência adotada no Brasil contemporâneo, por meio da caracterização das políticas públicas formuladas no âmbito dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Além disso, discute as políticas de segurança pública implementadas conforme os princípios da chamada “segurança cidadã” nos estados de SP, MG, RJ, PE e ES, indicando suas convergências. Debatemos, por fim, os obstáculos enfrentados no plano prático relacionados à concretização do modelo de segurança preconizado, bem como debatemos as contradições que estão envolvidas neste processo.

Palavras-chave: segurança pública; prevenção; políticas públicas.

Public security and violence prevention policies in contemporary Brazil: a literature review

Abstract: This article discusses the conception of public security and violence prevention adopted in contemporary Brazil, through the characterization of public policies formulated within the scope of the Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva governments. In addition, it discusses public security policies implemented in accordance with the principles of the so-called “citizen security” in the states of SP, MG, RJ, PE and ES, indicating their convergences. Finally, we discussed the obstacles faced at the practical level related to the implementation of the recommended security model, as well as the contradictions that are involved in this process.

Keywords: public security; prevention; public policy.

Introdução

Juan e Damião tinham 18 e 22 anos respectivamente quando foram assassinados com mais de vinte tiros cada um, no bairro Morro da Piedade, periferia da capital do Espírito Santo. A tragédia aconteceu no quintal da casa dos irmãos, numa madrugada do mês de março de 2018. Infelizmente, o caso não se trata de uma novidade. Ao contrário, assim como eles, jovens negros, centenas de outros são mortos no país todos os anos, em locais e em circunstâncias semelhantes².

¹ Doutoranda em Sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo.
Email: danielaneves@usp.br

² Esse crime, em particular, aconteceu em função de disputas e conflitos relacionados à dinâmica do tráfico varejista de drogas ilícitas na Grande Vitória. A despeito disso, os rapazes vitimados não tinham participação no comércio; morreram por não saberem onde estava certa pessoa, “chefe” do tráfico local, segundo investigação da Polícia Civil que resultou na prisão de seis suspeitos de envolvimento nos

Segundo estudiosos da violência e da segurança pública, muitas são as causas para o número elevado de mortes violentas no Brasil. Todavia, a maioria desses estudiosos concorda que a ineficácia das políticas de segurança pública, por vezes baseadas no gerenciamento de crises, focadas na repressão e punição de grupos socialmente marginalizados, não produziu resultados no sentido de promover a segurança de todos os cidadãos brasileiros e fomentar uma cultura de paz.

Diante do problema da criminalidade violenta, sobretudo dos homicídios, que se agrava desde pelo menos os anos 1980 e aflige principalmente homens jovens e negros, nas periferias pobres urbanas, o tema da segurança pública tem ganhado destaque tanto na sociedade em geral, como entre especialistas, acadêmicos e grupos em defesa de direitos humanos. Segundo Costa e Lima (2014), segurança pública é mais um campo empírico e organizacional, que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais, do que meramente um conceito teórico. As organizações que compõem o campo da segurança pública geralmente são identificadas como o sistema de justiça criminal.

Neste artigo, procuramos compreender a concepção de segurança pública e de prevenção à violência adotada recentemente no país, por meio da formulação de políticas públicas na área, e as tensões que ocorrem no campo prático, isto é, os entraves que as políticas encontram no caminho da concretização dos objetivos propostos. Nossa discussão se dá por meio de uma revisão da literatura especializada e, ademais, realizamos um balanço sobre as políticas públicas de segurança e de prevenção à violência implementadas em estados brasileiros no período histórico recente, as quais tem se guiado, ao menos no nível dos discursos, pelos princípios da chamada “segurança cidadã”. Abordamos, em específico, as experiências dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco e Espírito Santo.

De partida, podemos afirmar houve no país uma mudança, desde o final dos anos 1990, na concepção de segurança pública, tendo em mente que as políticas públicas na área passaram a reconhecer a importância da intersetorialidade no combate à violência e ao crime. Isso ocorreu, pois estes fenômenos foram compreendidos como sendo

homicídios em julho de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/suspeitos-da-morte-dos-irmaos-ruan-e-damiao-e-de-trafficante-sao-presos-no-es.ghtml> Acesso em: 09 de março de 2020.

multicausais, os quais envolvem desde aspectos individuais, até familiares, no nível das comunidades e da sociedade abrangente. Dessa maneira, as políticas de segurança pública tem defendido a prevenção no campo das políticas sociais como um meio fundamental no enfrentamento do problema da insegurança e da violência.

1 A emergência da concepção de segurança cidadã no Brasil

Antes de abordarmos especificamente o tema da segurança pública, convém que vejamos uma breve definição de políticas públicas. Em termos conceituais, podemos compreender que as políticas públicas são um conjunto articulado de diretrizes impressas à ação coletiva visando alcançar metas determinadas, tais como o desenvolvimento econômico, a redução de desigualdades sociais, a promoção de direitos ou o controle legal da ordem pública. Elas podem ter origem em iniciativas da sociedade civil organizada, em planos de ação governamental ou combinar parcerias entre ambas as dimensões da ação coletiva. De modo geral, resultam do diagnóstico de problemas sociais, que demandam intervenção deliberada visando mudanças de cenários e institucionalização de processos e procedimentos de conduta governamental. Ademais, comumente estão inscritas em documentos que definem objetivos e metas, meios e recursos, expectativas de resultados e cronogramas de execução; mobilizam atores e agências sociais em dados contextos institucionais e, por vezes, em conjunturas político-econômicas particulares, em torno de alvos prioritários (como o crime organizado), da aquisição de equipamentos e tecnologias para ampliar o raio de ação e de eficiência, ou em torno da formação e recrutamento de pessoal especializado (ADORNO, 2008).

Em particular, no domínio da segurança pública no Brasil, as políticas estão determinadas por competências definidas na Constituição Brasileira (1988). De acordo com nossa Carta Constitucional, artigo 144, a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, e executada pelos governos federal, estaduais e municipais. O policiamento preventivo e repressivo compete à polícia militar, considerada força auxiliar das Forças Armadas, o que explica o peso desse modelo em sua organização. As tarefas de polícia judiciária, quer dizer, de realização das investigações competem à polícia civil. O principal ator no âmbito da segurança pública é o governo estadual, em função da competência das polícias estaduais (militar e civil) e dos corpos de bombeiros

militares. O governo federal também tem seu papel por meio das polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal. Ao município é facultada a criação de guardas municipais, sem status de polícia. A Constituição reuniu os órgãos num único texto e estabeleceu suas competências. Assim, acabou consolidando um paradigma de segurança conforme um modelo policial, haja vista que foram definidos, basicamente, quais são os órgãos de segurança pública.

Adorno (2008) explica que, conforme alguns analistas, nunca houve políticas de segurança pública e justiça criminal no Brasil, exceto no período recente a partir dos governos civis que sucederam o último regime autoritário (1964-1985). No passado, o governo republicano, seja durante os regimes de exceção ou ao longo dos períodos de normalidade institucional, jamais havia formulado um conjunto de ações coordenadas, com metas e fins determinados e recursos próprios no domínio da segurança pública. Ele se limitava a manter suas forças e conter o crime segundo a cultura organizacional dominante nas agências policiais, marcadas pelo propósito de “caçar bandidos” conhecidos. Na esfera dos governos estaduais, a situação se passava de modo semelhante. Contudo, o acelerado crescimento da criminalidade urbana pressionou por mudanças no âmbito da intervenção governamental. Assim, a segurança pública passou a aparecer com mais força na agenda política.

Conforme Schabbach (2014), o setor da segurança no Brasil tem vivenciado, desde meados de 1990, uma reorganização das relações intergovernamentais, em um contexto no qual o governo federal, ao mesmo tempo em que tomou para si a responsabilidade de enfrentar os fenômenos da criminalidade, violência e violação de direitos humanos, vem estimulando a articulação intergovernamental e a descentralização de programas específicos. A partir de uma nova perspectiva em política de segurança, o controle do crime e da violência não seria mais atribuição exclusiva dos órgãos policiais, envolvendo também as agências de políticas sociais e a sociedade civil. Além de seu caráter intersetorial³, a nova orientação procuraria ultrapassar o caráter repressivo-penal, priorizando as ações preventivas e a participação social. Alguns autores denominam esse

³ Para Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), a intersetorialidade transcende um único setor social. Significa a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas, objetivando o desenvolvimento social e superando a exclusão social.

movimento de “segurança cidadã” (FREIRE, 2009), outros chamam de “políticas públicas de segurança” (OLIVEIRA, 2002). Os seus marcos representativos, conforme Schabbach (2014), seriam os seguintes: 1) criação da Secretaria de Ações Nacionais de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SEPLANSEG), em 1995, denominação alterada em 1997 para Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); 2) o I Plano Nacional de Segurança Pública (IPNSP), em 2000; 3) o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2000, destinado a gerir recursos para apoiar projetos federais, estaduais e municipais na área da segurança pública; 4) o Sistema Unificado de Segurança Pública (SUSP), em 2003, que por meio da integração de diversas agências, busca implementar programas relacionados com as seguintes diretrizes: reforma das instituições de segurança pública e redução da violência; 5) o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) em 2007, o qual reuniu ações de prevenção, controle e repressão da violência e previu a integração entre União, estados e municípios para implementá-las; 6) a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (I Conseg), em 2009, que marcou o início do debate envolvendo os profissionais do sistema de justiça criminal e a sociedade civil organizada.

A fim de entendermos o que significa “segurança cidadã”, noção que tem fundamentado políticas públicas na área no Brasil, é preciso termos conhecimento sobre outra concepção de segurança: a nacional, do Estado. Vejamos. Segundo Velásquez⁴, a segurança ainda é enfrentada, em grande parte da América Latina, em termos de inimigos internos e externos que atentam contra a estabilidade dos Estados. Até relativamente pouco tempo, o conceito predominante ao se tratar de segurança era o de *segurança nacional*⁵, entendida como a defesa da nação e de seus valores fundamentais em face dos inimigos externos e internos que ameaçam a integridade do Estado. Nessa perspectiva, o sujeito ameaçado não era o cidadão. Constituir um novo conceito à segurança pressupõe considerar que o centro da mesma é o cidadão, a pessoa considerada como indivíduo e ser

⁴ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/Bogota%20-%20Governos%20locais%20e%20seguran%20e%20cidad%20.pdf> Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

⁵ Segundo Freire (2009), o conceito de segurança nacional foi adotado no Brasil durante a última Ditadura Militar (1964-1985). Nesse sentido, eram priorizadas a defesa do Estado e a ordem política e social. A concepção de segurança nacional se baseava na lógica de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, e pela justificativa do uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem. A atuação do Estado é substancialmente repressiva, aqui, por meio da atuação das Forças Armadas e de órgãos especiais criados para esse fim.

social.

As noções de convivência e segurança cidadã foram desenvolvidas a partir dos conceitos de desenvolvimento humano sustentável e de segurança defendidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), desde o princípio da década de 1990. Em 1994, a ONU defendeu pela primeira vez o conceito de segurança humana, inserido no paradigma de desenvolvimento humano sustentável. A segurança humana, neste sentido, é entendida como a busca pela segurança fundada no fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito, proporcionando ao indivíduo condições adequadas para o seu desenvolvimento pessoal, familiar e social. Na atualidade, a segurança é vista pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como um assunto relacionado diretamente com o respeito à vida e à dignidade, que inclui a segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política. A *segurança cidadã* é entendida, desse modo, como um bem público, referindo-se a uma ordem cidadã democrática que elimina as ameaças de violência na população e permite a convivência segura e pacífica.

Retomando o contexto brasileiro, Soares (2007) identifica entre a última metade da década de 1990 e 2010 – intervalo que abrange o período entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva – uma série histórica compacta da política federal de segurança pública quanto aos princípios e objetivos, podendo-se falar mais de continuidade do que de descontinuidade. Schabbach (2014) afirma que existe certo consenso entre pesquisadores sobre a emergência de uma visão progressista no campo da segurança pública desde meados da década de 1990 no Brasil, chamada de “segurança cidadã” (FREIRE, 2009). Entre as diretrizes desta nova orientação política federal, se destacam a articulação entre as agências de controle do crime e órgãos responsáveis por políticas setoriais, a ênfase nas ações preventivas da violência, a forte indução do governo federal dirigida aos municípios, além do estímulo à participação social.

Nessa direção, Oliveira (2002) explica que dizer que a segurança pública é um problema que a todos diz respeito já é quase um clichê. Existe, portanto, uma banalização desta ideia que no passado enfrentava resistência. A autora compreende que a disseminação deste conceito é um avanço. Contudo, o fato de tornar-se lugar comum pode significar um risco, na medida em que a ideia pode sugerir que por ser complexo e de todos, ninguém pode resolver o problema, o que provocaria imobilismo e não co-

responsabilização, como é necessário. Pois bem, se o problema é comum, não é só de polícia. Esta expressão não remete a instituição policial, em particular. Polícia, neste contexto, é uma síntese das chamadas instâncias formais de controle social. Quando se diz que a segurança não é problema só de polícia, o que se reconhece é a insuficiência do próprio sistema de justiça criminal, como um todo, para fazer face ao problema da criminalidade.

No âmbito das discussões da segurança pública, observamos um debate ou uma disputa entre ações repressivas e preventivas – conquanto a concepção de segurança cidadã apregoe a articulação de medidas repressivas e preventivas e busque romper com tal dicotomia. Por exemplo, dependendo do partido e das alianças políticas no poder, essas políticas estarão ora mais inclinadas a implementar lei e ordem mesmo que para isso tenham que “sacrificar”, por assim dizer, direitos consagrados e afinados com a agenda internacional de direitos humanos; ora, ao contrário, estarão mais propensas a promover direitos humanos em detrimento de diretrizes repressivas e punitivas. As concepções sintetizadas nos termos lei e ordem e direitos humanos, tomadas como opostas, constituem fontes de tensão e conflito que perturbam a eficiência e a eficácia que se esperam dessas políticas no controle legal da violência e do crime, conforme Adorno (2008).

Nesse passo, Oliveira (2002) discute a armadilha do efeito gangorra entre “discurso social” e o “discurso repressivo”. A autora explica que existem dois paradigmas básicos que permeiam as visões de políticas de segurança pública. Ou são políticas independentes ou estão subordinadas às macropolíticas sociais. Quando independentes, são as políticas repressivas. Quando subordinadas à questão social, constituem as políticas preventivas. Entretanto, essas não são posturas incompatíveis, mas respondem a necessidades distintas, podendo atuar de maneira complementar, desde que mantenham a coerência entre si. Ou seja, medidas preventivas não combinam com uma atuação repressiva policial truculenta e arbitrária.

No âmbito do governo federal, como já indicado anteriormente, podemos observar ações baseadas na concepção de que a segurança pública vai além do campo policial e do sistema de justiça criminal, do ponto de vista estrito. Quer dizer, durante o período em que governou Fernando Henrique Cardoso - FHC (1994-2002), foi proposta uma redefinição dos rumos do desenvolvimento do país. Na segurança pública, o programa do governo partiu de um diagnóstico do cenário de insegurança, indicando os seguintes problemas:

descrédito nas instituições públicas, a influência marcante do tráfico e uso de drogas na evolução dos crimes, o ciclo crescente de impunidade, a sistemática violação de direitos humanos. Ademais, o programa destacou o peso relativo da pobreza e das injustiças sociais como causa da violência. Assim, o governo teve por objetivo retomar o controle da criminalidade mediante respeito aos princípios constitucionais, rigoroso cumprimento das leis penais e fortalecimento das agências do sistema de segurança e justiça (ADORNO, 2008).

Demonstrando disposição em reorganizar o arranjo e a gestão da segurança pública, o governo federal cria em 1995 a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), que é transformada em 1997 na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), tendo como intenção atuar de forma articulada com os estados para a implementação da política nacional de segurança pública. Desse modo, foi instituído o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), voltado para o enfrentamento da violência no país, especialmente em áreas com elevados índices de criminalidade, tendo como objetivo aperfeiçoar as ações dos órgãos do setor. Este Plano de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança focada no estímulo à inovação tecnológica; aludia ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, com a qual se pretendia a definição de uma nova segurança pública.

O PNSP estabeleceu um marco teórico na proposição da política de segurança pública brasileira, tendo em vista que seu objetivo era articular ações de repressão e de prevenção no combate à criminalidade no país. Para dar apoio financeiro ao PNSP, foi instituído, no mesmo ano, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Todavia, tais esforços não produziram os resultados esperados. O Plano compreendia 124 ações distribuídas em 15 compromissos que estavam voltadas para áreas diversas, como o combate ao narcotráfico e ao crime organizado; o desarmamento; a capacitação profissional; e o reaparelhamento das polícias, a atualização da legislação sobre segurança pública, a redução da violência urbana e o aperfeiçoamento do sistema penitenciário. Além dessas iniciativas, eram propostas diversas ações no domínio das políticas sociais. No entanto, o documento não estabelecia os recursos nem as metas para ações. Também não estavam definidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do plano. Dessa maneira, o PNSP possibilitou a institucionalização de encaminhamentos de

diretrizes para ações de gestão, mas poucos avanços práticos.

O governo Lula da Silva, por sua vez, em seu primeiro mandato (2003-2006), não alterou significativamente os propósitos do governo anterior. Seu programa também investiu em lei e ordem, segundo Adorno (2008), prevendo medidas não muito distintas do governo FHC. No entanto, procurou superar o que lhe parecia descompasso no governo FHC: a elevada capacidade propositiva e a baixa capacidade de execução. Propôs, então, atuar em duas direções. Em primeiro lugar, tencionou assumir uma função efetivamente coordenadora da política nacional de segurança, imprimindo novos termos as relações entre governo federal e governos estaduais, frequentemente conflitivas em virtude da natureza do pacto federativo no Brasil. Assim o fez por meio de convênios, nos quais em troca de financiamento e recursos federais os governos estaduais se comprometem à adoção de diretrizes nacionais para as políticas de segurança pública. Em segundo lugar, pela maior participação da sociedade civil organizada nos conselhos encarregados da gestão de políticas setoriais. Em seu segundo mandato, o governo Lula (2007-2010) procurou aprofundar essas orientações com iniciativas mais localizadas. Por exemplo, foi a formulado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), sob responsabilidade da Senasp. O objetivo do programa era articular o enfrentamento da criminalidade com ações sociais, priorizando a prevenção e o tratamento das causas que explicam o crescimento da violência, sem abrir mão da aplicação da lei e ordem. As principais metas do Pronasci foram a valorização dos profissionais de segurança pública, a reestruturação do sistema penitenciário, o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção do crime. Envolveu 94 ações, cuja execução previu parcerias entre forças policiais e organizações da sociedade civil, mediante acordos e convênios celebrados entre o governo federal e os governos estaduais e municipais, organizações não-governamentais e organismos internacionais.

Enfim, identificamos que, no âmbito do discurso e da formulação de políticas de segurança pública, as noções de segurança cidadã e de prevenção à violência estiverem presentes nos governos FHC e Lula. Isso significa que, num certo sentido, tem-se reconhecido politicamente que o problema da insegurança e da violência no Brasil deve ser enfrentado à luz do conceito de “segurança cidadã”, por meio de ações preventivas do ponto de vista social, para além da repressão estrita advinda das agências policiais. Adorno (2008) reconhece os avanços conquistados pelos governos democráticos, porém enfatiza

que não obtiveram sucesso em alcançar inteiramente suas metas, sobretudo porque não romperam com as heranças dos regimes autoritários, ainda presentes nos domínios da polícia e das prisões.

2 Políticas de segurança pública e prevenção à violência à luz da “segurança cidadã”: os casos dos estados de SP, MG, RJ, PE e ES

Tendo discutido os princípios que tem constado nas políticas públicas de segurança no Brasil, no nível federal, vejamos como alguns governos subnacionais têm buscado implementar tais diretrizes. Enfatizamos os casos de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco e Espírito Santo, por serem apontados por especialistas como exemplos de boas práticas no campo da segurança pública (RIBEIRO, 2017). Destacamos que não se trata de uma avaliação do impacto dessas políticas, mas de um estudo acerca de suas concepções de segurança e de prevenção. Não obstante, trabalhos tem indicado que a execução desses planos, projetos e programas coincidiu com redução temporal de homicídios nesses estados (BEATO, 2012; LIMA, PAULA, 2013; HOELSCHER, NUSSIO, 2015; RIBEIRO, 2017; ZAVERUCHA, NÓBREGA JR, 2015; MUGGAH, PELEGRINO, 2020).

No nível dos estados brasileiros, uma aplicação prática do conceito de segurança cidadã ocorreu em São Paulo. Como evidência, indicamos a criação do Conselho Interdisciplinar de Segurança em 1999 (Resolução SSP 290/99) junto ao gabinete do Secretário de Segurança Pública. Nesse contexto, foi estabelecido que a criminalidade possui raízes multicausais, que a compreensão dos fenômenos relacionados à segurança pública depende de um enfoque interdisciplinar, e que é essencial a participação da sociedade civil na concepção de uma política de segurança pública (OLIVEIRA, 2002).

No campo específico da segurança, o eixo central da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, a partir de 1999, se baseava no tripé integração, modernização e profissionalismo. O contexto social também era considerado importante e buscava-se um caminho para a aplicação prática do conceito de multicausalidade. Nesse sentido, Oliveira (2002) menciona a elaboração do “Mapa dos focos”, que indicava as causas e contextos facilitadores da violência e da criminalidade, descrevia o conteúdo de cada causa (por exemplo: exclusão econômica, expressada por meio da precarização do mercado de

trabalho) e estabelecia os parceiros para atuar no enfrentamento de cada foco, envolvendo a atuação das Secretarias de Estado, das prefeituras, de organizações da sociedade civil, mídia, universidades, fundações, etc.

Uma aplicação prática dessas diretrizes aconteceu, em um primeiro momento, no caso da Favela Alba, zona sul de São Paulo, local vulnerável do ponto de vista socioeconômico, carente de serviços sociais públicos, com moradias precárias, onde havia, ademais, a atuação de mercados de drogas ilícitas. Com a prisão de traficantes e a consequente desarticulação do movimento do tráfico, além de um episódio de tiroteio entre policiais e traficantes que desencadeou a morte de uma criança por “bala perdida”, a Polícia Militar organizou uma Ação Cívico Social que proporcionou certos serviços aos moradores como atendimento médico e odontológico, emissão de documentos, entre outros. Após um mês, com o fim da ação, o Conselho Interdisciplinar de Segurança propôs a substituição da ocupação policial por uma ocupação social. O governador à época (2001), Geraldo Alckimin, determinou que fosse apresentada pela Secretaria de Segurança Pública uma proposta de replicação daquela experiência em outras áreas. Nesse sentido, foi apresentado em junho de 2001, o projeto denominado “Plano de Ação Integrado em Área de Risco”, o qual visava à redução da violência, dos indicadores de criminalidade e da sensação de insegurança por meio do desenvolvimento de políticas locais de prevenção e resgate da cidadania. A estratégia previu a articulação das ações sociais das Secretarias de Estado e a concentração de recursos em locais sensíveis sob o aspecto da segurança pública, a articulação com a sociedade civil e representantes das comunidades atendidas e o desenvolvimento de uma metodologia para implementação das ações baseada no princípio da responsabilidade compartilhada. Nesse contexto, foi implementado o conceito de Policiamento Comunitário por tempo indeterminado. Outro passo importante foi o fortalecimento da estrutura gerencial do Plano, com a transferência do núcleo gestor do projeto para a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica (OLIVEIRA, 2002).

No caso do estado de Minas Gerais, observamos a implementação do Programa Fica Vivo, institucionalizado em 2003, pela Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais, o qual combinou repressão policial qualificada nas localidades onde a violência letal apresentava maior incidência com uma rede de proteção social centrada em possíveis vítimas e agentes de violência letal. O Programa Fica Vivo foi formulado, sobretudo, por pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) vinculados ao Centro de

Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP). Inicialmente, a estratégia de intervenção elaborada combinava duas dimensões principais, quais sejam, repressão e mobilização social, a ser implementada como projeto piloto em uma favela da capital Belo Horizonte, Morro das Pedras, como forma de testar as teorias sobre prevenção do delito norte-americanas. Em um primeiro momento, realizaram um diagnóstico da situação social e criminal da região e foi constatado que a maior parte dos homicídios envolvia jovens armados, os quais pertenciam a grupos que se autointitulavam gangues. Por outro lado, eram poucos os jovens envolvidos e os conflitos que desencadeavam desfechos fatais nem sempre estavam relacionados ao tráfico de drogas. Com a estatização do projeto piloto, o Fica Vivo foi transformado em um programa com duração indeterminada, mas com maior abrangência na cidade de Belo Horizonte.

Em suma, o programa atuava em duas dimensões conjuntas. A primeira é a repressão focada na incapacitação dos indivíduos responsáveis pelas mortes violentas na localidade, que consiste em uma articulação entre os atores do sistema de justiça criminal para facilitar a identificação, a investigação, o processamento e a condenação dos responsáveis por crimes na região. O policiamento comunitário também foi colocado em prática por meio do programa, a partir do estabelecimento de unidades permanentes em cada local. A segunda dimensão, chamada de eixo articulação comunitária, tinha como aspecto estruturador um espaço físico criado como sede para a realização de atividades de inclusão social. É importante enfatizar a continuidade do programa Fica Vivo até os dias atuais (RIBEIRO, 2017).

No âmbito do estado do Rio de Janeiro se destaca a implementação de políticas de segurança cidadã por meio das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), processo empreendido na cidade do Rio desde o final de 2008. O modelo das UPPs aposta na promoção de uma maior proximidade entre a população e a polícia, combinando medidas de segurança pública com o fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. As UPPs procuram levar paz às comunidades na medida em que recuperam territórios que tinham sido ocupados, por décadas, pelo narcotráfico e pelo crime organizado e, mais recentemente, por milícias (LIMA; PAULA, 2013).

No que se refere ao estado de Pernambuco, observamos a implementação do programa Pacto pela Vida, lançado em 2007 no domínio do governo Eduardo Campos (PSB), o qual criou uma conexão entre as ações que promovem segurança pública e

direitos humanos, fomentando a participação ativa da sociedade civil por meio da criação de espaços de controle social mais efetivos e de uma gestão mais democrática. As principais linhas de ação do Pacto pela Vida foram repressão da violência letal; melhoria institucional da força policial; manutenção da informação e conhecimento; prevenção social do crime e da violência e manutenção democrática da segurança pública.

Entre 2011 e 2014 foi implementado no Espírito Santo o Programa Estado Presente em Defesa da Vida, no âmbito do governo Renato Casagrande (PSB). O programa foi retomado em 2019, com o novo mandato deste governador, eleito em 2018. O Estado Presente se orienta pela concepção de segurança cidadã, envolvendo a noção de prevenção social da violência. A violência passa a ser entendida como resultado de diferentes e múltiplas causas, nesse sentido, o seu enfrentamento deve englobar variadas frentes. Para tanto, a política pretendeu articular diferentes setores dos governos e da sociedade no enfrentamento da violência e do crime (SEP, 2013). O planejamento e as iniciativas do Programa tinham como referência 30 aglomerados do estado (20 localizados na Região Metropolitana da Grande Vitória e 10 em municípios do interior do estado). Esses locais concentraram em 2010 mais de 50% dos crimes letais intencionais (somatórios dos incidentes de homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte), e boa parte da população vivendo em condições sociais adversas.

O programa foi composto pelos eixos proteção policial, proteção social e infraestrutura. O eixo da proteção policial objetivava intensificar a repressão ao tráfico de drogas, ao porte ilegal de armas de fogo e o cumprimento de mandados de prisão. A proteção social tencionava a integração das ações governamentais com o foco de criar uma ambiência de cidadania e ampliar o acesso aos serviços públicos. Por fim, o eixo da infraestrutura visava o investimento em obras de infraestrutura em unidades policiais; construção, reforma e ampliação de unidades da rede de saúde e educação pública; melhoria de infraestrutura urbana; aquisição de novas ferramentas tecnológicas, viaturas e equipamentos de proteção individual.

Considerando a caracterização acima das políticas públicas de segurança implementadas nos estados de SP, MG, RJ, PE e ES, podemos notar convergências no que se refere às concepções de segurança e das estratégias de intervenção adotadas, as quais articulavam medidas de repressão com medidas de prevenção social, que muitas vezes consistia na melhoria e ampliação da oferta de serviços públicos, Ou seja, busca-se, em

princípio, assegurar os direitos sociais dos indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica e, portanto, mais suscetíveis a sofrerem violência letal nas comunidades pauperizadas urbanas.

Contudo, precisamos destacar alguns obstáculos que impedem a concretização dos princípios propostos por essas políticas públicas. Vejamos. Lima (2019), por meio de uma perspectiva crítica, explica que quase todos os diversos programas, ações e políticas públicas adotadas por estados e pela União nos últimos vinte anos, na tentativa de contribuir para a redução dos homicídios, foram formulados com o objetivo de incrementar a eficácia e a eficiência do que já existe. Com exceção do Pronasci, o qual apresentou um objetivo de mudança doutrinária, todos os demais projetos em curso são projetos de inovação da gestão, que não visaram novas práticas ou remodelagem institucional. Em grande medida, os projetos concentraram suas energias no tripé estruturação de sistemas de análise criminal e de fixação de metas orientadas por problemas, que faz uso intensivo de informações, aperfeiçoamento da inteligência e da investigação criminal e aproximação com a população, levadas a cabo nos estados de SP, RJ, PB, PE, ES, BA, CE, DF e MG.

Para o autor, os programas nacionais de redução de crimes violentos, ao menos na sua concepção e formulação, alinham-se às melhores práticas existentes no mundo, mas reformas legais substantivas permanecem ausentes. Desse modo, a incorporação das inovações propostas pelos programas de redução da violência tem sido residual e pendular, a depender de quem, individualmente, ocupe a posição de poder e de governança das instituições policiais, o que causa descontinuidade das políticas, por vezes. Ele conclui que existe um problema de implementação dos programas formulados, o qual tem a ver com a inexistência de mecanismos de governança e coordenação federativa e republicana que ajude a organizar as respostas públicas em relação ao crime e à violência.

As iniciativas de redução da violência se perdem nas disputas pelo sentido das políticas de segurança e ordem públicas. Isso está relacionado com o fato de que a legislação e a jurisprudência dos tribunais no país não definiram o que é segurança e ordem públicas, tão somente especificaram as instituições responsáveis. Conforme Lima (2019), existe um simulacro de justiça e de segurança democrática, segundo o qual a manutenção da ordem é reivindicada a partir dos princípios do Estado Democrático de Direito vigente, contudo praticada no cotidiano com base em práticas institucionais e

culturas organizacionais que, em geral, não são democráticas.

Considerações finais

Em suma, observamos que, no plano discursivo, a segurança pública no Brasil, no tocante às iniciativas do governo federal desde o final dos anos 1990, tem se direcionado pela concepção de segurança cidadã, que reconhece os fenômenos do crime e da violência como sendo multicausais, demandando intervenções que vão além do campo policial, enfocando as políticas sociais de proteção para os indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, sobretudo nas periferias urbanas, mais suscetíveis aos homicídios. Seguindo essa tendência, alguns estados buscaram implementar políticas públicas de segurança e de prevenção à violência fundamentados nestes princípios. Não obstante, existem alguns obstáculos na concretização dos princípios da segurança cidadã que devem ser objeto de reflexão e crítica, como indicamos acima, a fim de que as políticas públicas não sofram com o problema da descontinuidade. Por fim, a despeito das melhorias no campo da segurança pública no Brasil, do ponto de vista discursivo e de algumas “boas práticas”, compreendemos, à luz de Lima (2019), que, de modo geral, a repressão e o crime são ainda capturados não pelo objetivo de redução da violência, mas pela retroalimentação da posição que concebe a segurança pública como estratégia de controle do criminoso e defesa dos interesses do Estado.

Referências

- ADORNO, Sergio. Políticas públicas de segurança e justiça penal. **Cadernos Adenauer IX**, n.4, p.8-27, 2008.
- FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **AURORA**, ano III, nº 5, 2009, p. 49-58.
- HOELSCHER, Kristian; NUSSIO, Enzo. Understanding unlikely successes in urban violence reduction. **Urban Studies**, Vol. 53(11) p. 2397–2416, 2015.
- JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rosa Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. XI Concurso de ensayos del clad “el tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones”. Caracas, 1997.
- LIMA, Renato Sérgio. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil.

Estudos Avançados, 33, 2019.

LIMA, Renato Sérgio; PAULA, Liana de. Segurança pública e redução de crimes violentos no Brasil: êxitos gerenciais e mudanças institucionais. In: **Para aonde vamos? Análise de políticas públicas de segurança cidadã na América Latina**. Wilson Center Latin Program, 2013.

MUGGAH, Robert; PELLEGRINO, Ana Paula. **Prevenção da violência juvenil no Brasil: uma análise do que funciona**. Instituto Igarapé e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), 2020.

OLIVEIRA, Ana S. Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. In: ILANUD. Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. Gabinete de Gestão Institucional da Presidência da República. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. Brasília: ILANUD, 2002.

RIBEIRO, Ludmila M. L. Criminalidade e segurança pública na Região Sudeste: um balanço da última década. In: ZIMERMAM, Artur (Org.). **Desigualdade regional e as políticas públicas. Políticas de segurança pública**. Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017.

SCHABBACH, L. M. A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas. In: MADEIRA, Letícia. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA E PLANEJAMENTO (SEP). Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030. SEP, Vitória-ES, 2013.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista Estudos Avançados**, 21 (61), 2007.

ZAVERUCHA, J.; NÓBREGA JÚNIOR, J. M. O Pacto pela Vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco. **Dilemas**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2015, p. 235-252.

