

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Curso de Especialização em Políticas Públicas

Vitor Bruno Gonçalves Rabelo

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEGURANÇA PÚBLICA: os limites e possibilidades
da política de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais**

Belo Horizonte

2013

Vitor Bruno Gonçalves Rabelo

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEGURANÇA PÚBLICA: os limites e possibilidades
da política de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais**

Trabalho de conclusão de curso de especialização apresentado como requisito parcial para a obtenção de título de Especialista em Políticas Públicas, pelo curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Políticas Públicas, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas / Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientador (a): Dr^a. Eleonora Schettini Martins Cunha

Belo Horizonte
2013

320.6 RABELO, VITOR BRUNO GONÇALVES RABELO

R114p Participação social e segurança pública [manuscrito]:

2013 os limites e possibilidades da política de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais/ Vitor Bruno Gonçalves Rabelo. –

2013.

77f.

Orientadora: Eleonora Schettini Martins Cunha

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Política Pública Universidade Federal de Minas Gerais.

1. Participação social 2. Segurança pública. 3. Política pública. 4. Criminalidade urbana – Minas Gerais. I. Cunha, Eleonora Schettini Martins. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título

Vitor Bruno Gonçalves Rabelo

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEGURANÇA PÚBLICA: os limites e possibilidades da política de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais

Trabalho de conclusão de curso de especialização apresentado como requisito parcial para a obtenção de título de Especialista em Políticas Públicas, pelo curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Políticas Públicas, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas / Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientador (a): Dr^a. Eleonora Schettini Martins Cunha

BANCA EXAMINADORA

Dr^a. Eleonora Schettini Martins Cunha (orientadora) - UFMG

Dr^a. Cláudia Feres Faria - UFMG

Dr. Luis Flávio Saporì – PUC-MG

Belo Horizonte, 22 de Julho de 2013

AGRADECIMENTOS

A produção intelectual acadêmica é um processo pelo qual algumas pessoas encontram vazão para seus questionamentos. Refletir criticamente sobre um determinado fenômeno parte, em larga medida, de inquietações individuais. Comigo não foi diferente. Minha trajetória profissional como técnico social de Serviço Social da política de prevenção social à criminalidade permitiu que eu vivenciasse os desafios de operacionalizar uma política pública.

A especialização em políticas públicas me forneceu os subsídios teóricos que contribuíram para que eu compreendesse melhor meu exercício profissional, qualificando-o e introduzindo questionamentos e dúvidas. Assim, essa monografia representa de alguma forma a condensação de minha trajetória profissional aliada às inquietações teórico-acadêmicas proporcionadas pela especialização.

Deste modo, gostaria de agradecer todos àqueles que em menor ou maior grau contribuíram para a finalização dessa etapa. Aos professores do curso de especialização em políticas públicas do Departamento de Ciência Política da UFMG, por permitirem que eu expandisse meu espectro de compreensão sobre as políticas públicas. Aos meus colegas de sala que, na troca de experiências, contribuíram significativamente para que eu pudesse compreender melhor os conteúdos. A todos os técnicos sociais e estagiários da política de prevenção social à criminalidade com os quais eu tive o privilégio de me relacionar, vocês foram minhas fontes genuínas de saber profissional. A minha família pelo incentivo e apoio ao iniciar a minha caminhada acadêmica.

Em especial agradeço minha orientadora professora Eleonora, que aceitou prontamente o desafio de me orientar nessa caminhada acadêmica. Mais do que a formalidade da orientação acadêmica, tínhamos conversas, trocas de saber e de afeto. Obrigado por ter conversado comigo, quando por diversas vezes me senti inseguro e confuso. Sei que me orientar não deve ter sido uma tarefa fácil, mas nesse momento pude com clareza perceber a diferença daqueles que possuem a incrível capacidade de lecionar e orientar. Muito obrigado!

RESUMO

A constatação de que a participação da sociedade passa, cada vez mais, a ser um elemento importante a ser considerado nas democracias modernas e de que as políticas públicas, como ação estatal, buscam traduzir, em alguma medida, as expectativas por maior participação da sociedade, constitui o contexto em que se insere este trabalho. No entanto, as políticas de segurança pública tradicionalmente têm sido pouco ou nada porosas a esta participação. Contrariamente a este padrão, a partir de 2003, em Minas Gerais, surge um novo modelo de provisão da ordem pública, inserindo perspectivas relacionadas à prevenção social à criminalidade, com características e expectativas participativas. Este trabalho teve como objetivos descrever e analisar, a partir da análise de documentos normativos do Governo de Minas Gerais, em que medida a política de segurança pública e a política de prevenção social incorporam elementos de participação social, bem como o processo de inserção da participação na agenda governamental da política de segurança pública.

Palavras-chave: Participação Social. Políticas públicas. Segurança Pública. Política de Prevenção Social à Criminalidade.

ABSTRACT

The finding that the participation of society goes increasingly to be an important element to be considered in modern democracies and that public policies, such as state action, seek to translate, to some extent, the expectations for greater participation in society, is the context in which this work is part. However, the public security policies have traditionally been little or no porous to this participation. Contrary to this pattern, since 2003, in Minas Gerais, a new model of provision of public order, inserting perspectives related to social crime prevention, with features and participatory expectations. This study aimed to describe and analyze, from the analysis of normative documents of the Government of Minas Gerais, the extent to which public safety policy and the policy of preventing social incorporate elements of social participation, as well as the insertion process of participation in government agenda of public safety policy.

Keywords: Social Participation. Public Policies. Public Safety. Politics of Social Crime Prevention.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Evolução das taxas de criminalidade violenta em Minas Gerais 1986-2003.....	31
FIGURA 2 – Taxa de crimes violentos em Minas Gerais por 100 mil habitantes (1986-2003).....	32
FIGURA 3 – Quadro resumo do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado de 2007.....	58
FIGURA 4 - Quadro resumo da análise de tendências para o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado de 2011.....	61

LISTA DE SIGLAS

CDES – Comissão de Desenvolvimento Social
CEAPA – Central de Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas
CEPEC – Coordenadoria Especial de Prevenção Social à Criminalidade
CONSEP – Conselho de Segurança Pública
JECRIM – Juizado Especial Criminal
LEP – Lei de Execuções Penais
ONG – Organização Não Governamental
OSCIP – Organização Social de Interesse Público
CPC – Centro de Prevenção à Criminalidade
PESP – Plano Estadual de Segurança Pública
PMC – Programa de Mediação de Conflitos
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPAG – Plano Pluri-Anual de Ações Governamentais
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade
PRESP – Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional
PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania
SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social
SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública
SUS – Sistema Único de Saúde
SUSP – Sistema Único de Segurança Pública
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 <u>POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNS CONCEITOS E ABORDAGENS PARA ANÁLISE</u>.....	12
2.1 Entendendo as políticas públicas.....	12
2.2 A análise de políticas públicas.....	13
2.3 A contribuição do neoinstitucionalismo para a análise de políticas públicas.....	19
3 <u>A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E A PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS</u>.....	22
3.1 A provisão da ordem pública: a política de segurança pública.....	22
3.2 A política de segurança pública em Minas Gerais.....	31
3.2.1 Os programas estaduais de prevenção à criminalidade.....	35
4 A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS.....	41
4.1 Participação social e teoria democrática: alguns apontamentos.....	41
4.2 A sociedade civil na agenda da política de prevenção social à criminalidade.....	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS.....	73

1 INTRODUÇÃO

A moderna teoria democrática tem dedicado boa parte de seus estudos a compreender as características de participação da sociedade na Política. Isto porque um importante traço característico das democracias modernas é a crescente incorporação da sociedade civil nos processos decisórios, direta ou indiretamente. A participação social tem sido cada vez mais valorizada, seja para produzir intervenções mais qualificadas, seja para criar e ou fortalecer mecanismos de controle e pressão sob a atividade estatal.

O Brasil viu surgir, durante a década de 1980, uma crescente demanda por maior participação da sociedade civil nas estruturas de poder. Tal fator culminou com a incorporação desses anseios e expectativas da sociedade na Constituição Federal promulgada em 1988, traduzindo-se em novos meios de participação social. A Constituição também instituiu novas perspectivas para a provisão de bens e serviços públicos, cuja gestão passou a incluir a participação da sociedade, alterando a relação entre o Estado e Sociedade Civil. Mediante a esta nova perspectiva, a manutenção da ordem pública, atividade de proeminência estatal cuja provisão ocorre por meio de políticas públicas de segurança, é compelida a traçar novas estratégias que visam traduzir a expectativa de maior participação da sociedade.

Por sua vez, em 2003 é implementando, no estado de Minas Gerais, um novo modelo de gestão das ações estatais, influenciando o modo como é provido os bens e serviços aos cidadãos. Na esteira das mudanças proporcionadas pelo Governo de então está a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social, que intentou reestruturar e dar novo fôlego à manutenção da ordem pública. Foi implementada uma política de prevenção social à criminalidade, que incorpora uma nova perspectiva para pensar a segurança pública, inserindo a sociedade civil. A pesquisa desenvolvida para a elaboração deste trabalho visava compreender o processo de incorporação participação social na política de segurança pública implementada em Minas Gerais após 2003, especificamente nas ações desenvolvidas pela política de prevenção à criminalidade.

Essa pesquisa utilizou-se de uma revisão bibliográfica sobre os temas das políticas públicas, da segurança pública e da participação social, bem como promoveu uma análise de documentos produzidos pelo Governo de Minas Gerais, no sentido de identificar como é a proposta a participação da sociedade civil nas políticas de segurança pública e da prevenção social à criminalidade.

O percurso traçado para a apresentação dos resultados dessa pesquisa consiste, num primeiro momento, em sublinhar algumas das concepções existentes sobre políticas públicas. Foram utilizados insumos produzidos pela Ciência Política no âmbito da análise das políticas públicas, selecionando matrizes explicativas que possibilitam a melhor compreensão da atividade estatal. Em seguida, apresentamos algumas características das políticas públicas de segurança, situando-as no contexto brasileiro. Nesta discussão, serão abordadas as perspectivas que envolvem a provisão da manutenção da ordem pública, bem como a identificação da segurança pública no Brasil e em Minas Gerais, utilizando-se da literatura que aborda a temática, com vistas a posicionar a produção das políticas públicas de segurança. Mais especificamente será descrita a política estadual de prevenção social à criminalidade, caracterizando os programas que a compõe.

O último capítulo está focado na participação social enquanto elemento constitutivo da democracia e sua importância para tal, bem como na participação da sociedade nas políticas públicas. Também apresenta a análise de documentos e instrumentos normativos do Governo estadual, cujo foco foi a identificação e compreensão do processo de inserção, na agenda governamental, da participação da sociedade e como que esta se apresenta nas políticas de segurança pública e na política de prevenção social à criminalidade.

Por fim, são esboçadas a guisa de conclusão, algumas considerações sobre o que foi possível identificar por meio dessa pesquisa, especialmente no que se refere à incorporação da participação da sociedade civil na política de segurança pública e na política de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNS CONCEITOS E ABORDAGENS PARA ANÁLISE.

Este capítulo visa a apresentar alguns modelos de análise das Políticas Públicas, conceituando-os de modo sintético, a fim de conceber um modelo analítico que possibilite a melhor compreensão da política de prevenção à criminalidade em Minas Gerais, seja quanto ao processo de sua constituição, seja quanto às características que assume, em especial no que diz respeito à participação da sociedade civil. Deste modo, metodologicamente, este capítulo se orienta por uma revisão sucinta da bibliografia pertinente às Políticas Públicas e a alguns modelos de análise de Políticas Públicas.

2.1 Entendendo políticas públicas.

No que toca as políticas públicas, enquanto conceito e área do conhecimento, não há consenso em torno de sua melhor definição ou teoria explicativa. Souza (2006) argumenta que existem definições que variam entre: estudos da política através das ações governamentais em grandes questões públicas; conjunto de ações do governo que objetivam produzir efeitos específicos; a soma das atividades do governo que atingem diretamente ou de modo delegado os cidadãos; escolhas que o governo decide fazer ou não; e análises das decisões do governo que implicam revelar os ganhos, os custos, qual o sentido e a diferença entre a adoção ou não da Política Pública.

Souza (2006) também argumenta que essas definições concebem a Política Pública enquanto soluções para problemas que não levam em consideração, ou mitigam, o aspecto conflituoso que, no embate entre idéias e interesses, gravita sob a órbita das Políticas Públicas. A autora ressalta que, ainda assim, tais abordagens focalizam o governo enquanto *lócus* dos embates. Neste sentido, busca-se desvendar suas origens e seus processos de desenvolvimento.

Para Souza (2006), as Políticas Públicas são compreendidas como:

campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os

governos, democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Complementando a perspectiva apontada pela autora, Saravia (2006) conceitua as Políticas Públicas como intervenções e decisões públicas no sentido de produzir alterações na dinâmica social. Tais decisões e intervenções são condicionadas e condicionam as reações e modificações na sociedade e no Estado, assim como o próprio conteúdo destas e os resultados que elas proporcionam. Do ponto de vista operacional, o autor considera que as Políticas Públicas são:

um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

De modo didático, Saravia (2006) expõe algumas características do processo de constituição das políticas públicas: a formação da agenda, momento no qual um determinado problema entra na agenda pública governamental; a elaboração, consistente na identificação e delimitação das alternativas para o enfrentamento do problema que entrou na agenda de prioridades do governo; a formulação, que diz respeito à seleção da alternativa mais pertinente; a implementação, relacionada à organização dos insumos necessários à execução da política pública; a execução, conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política; acompanhamento, relacionado ao processo de supervisão das ações executadas, de modo a produzir informações que subsidiarão mudanças nos cursos das ações; avaliação, análise dos resultados e efeitos produzidos pela política (SARAVIA, 2006).

Portanto, entende-se por políticas públicas a forma como o Estado intervém na sociedade e sua dinâmica, a partir de decisões, escolhas e mesmo a não ação, podendo ou não traduzir as preferências da sociedade. As políticas públicas, portanto, estão inseridas em um cenário contraditório que é permeado por um intenso processo político.

2.2. A análise de políticas públicas.

Uma vez que o campo de estudos sobre políticas públicas foi se consolidando no interior da Ciência Política, diferentes modelos de análise foram formulados com o

objetivo de melhor compreendê-las. Faria (2003, p. 21), ao realizar um inventário das principais correntes de análise das políticas públicas, percebe que inicialmente a Ciência Política focou na concepção de política pública enquanto *outputs* do sistema político e, deste modo, a atenção dos analistas estava voltada para os *inputs* que influenciavam e determinavam a constituição das políticas públicas.

Na medida em que o campo foi se firmando como subárea de análise da Ciência Política, Faria (2003, p. 22) argumenta que novas teorizações foram surgindo, elencando outras perspectivas de compreensão. Deste modo, ganha força a compreensão de que idéias, conhecimentos, atores e instituições possuem relevância central na análise de Políticas Públicas. Para o autor, citando Radaelli,

a análise tradicional do poder concede ao conhecimento, quando não muito, apenas um papel justificatório ou de *advocacy*. A principal distinção a ser feita seria, então, entre os modelos analíticos nos quais o conhecimento é endógeno ao *policy process* e aqueles nos quais ele nada mais é do que *input* à caixa preta estoniana (ou apenas um argumento a mais no jogo de interesses). Contudo, cada vez mais o conhecimento, entendido como a instrumentalização de dados, idéias e argumentos, tem sido eleito como variável independente (RADAELLI *apud* FARIA, 2003, p.22).

A análise de políticas públicas tradicionalmente se preocupou com o processo decisório, relegando ao segundo plano a importância das idéias e dos valores dos atores envolvidos nas políticas públicas. Rocha (2003, pág. 51) salienta que no embate entre as concepções que abordam o processo decisório, os interesses nele envolvido e as idéias que constituem a produção das políticas públicas, surgem teorizações compatibilizadas e que permitem explorar melhor o processo decisório. Neste sentido, serão expostos de modo sintético alguns modelos de análise com o objetivo de delimitar melhor a análise da política de prevenção social à criminalidade, em busca da compreensão do processo de constituição da mesma.

A *política como um processo* é uma tipologia analítica que considera a política pública enquanto processos político-administrativos que permitem ao analista identificar como as decisões são tomadas e, em certa medida, quais decisões deveriam ser tomadas. Neste tipo de análise, ressalta-se a importância de considerar o processo que culminou na política pública, a despeito do conteúdo das mesmas (DYE, 2009).

A teoria dos grupos, ou pluralista, parte do pressuposto de que os indivíduos se unem em grupos de acordo com seus interesses e alçam ao governo suas demandas. A própria concepção de política deste modelo analítico sugere uma “luta” entre os diversos grupos para influenciar as políticas públicas. Deste modo, a política pública seria o ponto de intersecção entre os interesses dos grupos, cabendo ao próprio sistema político compatibilizar o conflito (DYE, 2009).

A teoria das elites ou elitismo democrático considera que as políticas públicas são a tradução da preferência das elites políticas, já que esta concepção fundamenta-se na compreensão de que a população em geral é alheia à política. Nesta perspectiva, as políticas públicas se realizam por meio de mudanças que tendem a ser incrementais e a “atenderem” os anseios das elites (DYE, 2009).

Outro modelo analítico das políticas públicas está relacionado ao racionalismo, que considera a política como o “máximo ganho social”. De acordo com Dye (2009), a política pública é concebida como uma opção governamental onde os ganhos resultantes da alternativa superam os custos alocados. Segundo o autor, a escolha racional da política pública implica identificar os valores elencados pela sociedade; conhecer todas as alternativas possíveis, ao passo que também prever as conseqüências de cada alternativa; calcular os custos de todas as alternativas; selecionar a alternativa mais eficiente de acordo com os parâmetros da racionalidade. Assim, a política pública é um cálculo racional em que devem ser bem identificados todos os valores da sociedade, ter todas as informações sobre as alternativas, prever todas as conseqüências, conhecimento especializado para calcular os custos e benefícios de todas as alternativas e um sistema decisório que permita realizar os cálculos necessários para a tomada da decisão (DYE, 2009).

De modo complementar a *teoria dos jogos* se propõe à análise das decisões racionais em situações de competição e interação entre atores políticos.

A teoria dos jogos é um modelo abstrato e dedutivo de formulação de políticas. Não descreve como as pessoas de fato tomam decisões, mas como procederiam para tomar decisões em situações competitivas se elas fossem inteiramente racionais (DYE, 2009, p. 118).

A funcionalidade da teoria dos jogos, de acordo com Dye (2009), consiste em fornecer subsídios para a composição de uma matriz analítica que expõe as escolhas e decisões em um cenário conflituoso.

Contrapondo inicialmente a perspectiva racional da política pública, Dye apresenta as características do *incrementalismo* em que as políticas públicas são uma continuação das políticas anteriores, “os atuais programas, políticas e despesas são considerados como pontos de partida, e a atenção é concentrada sobre novos programas e políticas e sobre acréscimos e decréscimos ou modificações nos programas em vigor” (DYE, 2009, p. 115). Segundo o autor, ao contrário da abordagem racional, os tomadores de decisão não dispõem de todos os meios para operarem os cálculos necessários à racionalidade da política, pois estes não possuem nem tempo nem recursos financeiros para obterem todas as informações acerca de todas as alternativas possíveis. Como consequência, a capacidade preditiva do curso de ações fica prejudicada, constituindo um cenário de incertezas, assim tende-se a conservar as políticas já existentes. Neste sentido, o incrementalismo, do ponto de vista político, é mais conveniente, pois não expõe a grandes mudanças, tendendo a ser mais conciliatório.

Outro modelo analítico considerado por Dye (2009) é o da opção pública. Este modelo visa o estudo das decisões no âmbito público através de análises econômicas. A teoria da opção pública parte do pressuposto de que todos os atores políticos são dotados de autointeresse e sua participação no mundo público se dá em função de uma estratégia, em conjunto com outros atores, de maximizarem seus ganhos. Nesta linha de raciocínio, as políticas públicas são o resultado da compatibilização de interesses de indivíduos que, com a finalidade de aumentarem seus ganhos, agrupam-se e se inserem no cenário político.

Já a teoria sistêmica concebe as políticas públicas como produtos do sistema político. Para Dye (2009), as políticas públicas são as saídas encontradas que passaram pelo sistema político através das demandas e dos apoios oriundos do ambiente externo a ele. O autor argumenta que o sistema político é a estrutura composta de mecanismos e instituições que visa traduzir as demandas e o apoio da sociedade em políticas públicas, através da compatibilização dos interesses.

O modelo do *equilíbrio interrompido* visa compreender tanto as mudanças nas políticas públicas que ocorrem em situações estáveis, quanto as alterações que ocorrem de modo mais abrupto. Essa perspectiva analítica tem se revelado importante em função tanto de sua capacidade explicativa, quanto do processo de produção e de mudança das políticas públicas. Capella (2007) elucida que o modelo de equilíbrio interrompido considera as mudanças e os períodos de estabilidade como conseqüências do modo como uma questão se insere na agenda pública e política, em que tanto a mudança, quanto a estabilidade estão inseridas em um contexto institucional que pode favorecer uma ou outra.

O modelo analítico dos múltiplos fluxos, elaborada por Kingdon (2006), tenta explicar porque algumas idéias, problemas e questões se inserem na agenda pública e, assim, constituem-se enquanto intervenções governamentais, ou seja, políticas públicas. De acordo com a teoria dos múltiplos fluxos, as políticas públicas são constituídas através de quatro processos: formação de uma agenda; consideração das alternativas; definição das alternativas para enfrentar o que foi alçado à agenda; escolha de uma alternativa; implementação da decisão (CAPELLA, 2007; KINGDON, 2006). Dada à limitação da racionalidade dos tomadores de decisão, estes privilegiam alguns temas em detrimento de outros. Neste sentido, tem-se a formação de uma agenda governamental, que é alterada através da junção de três fluxos: problemas, soluções ou alternativas e política.

Em relação ao primeiro fluxo, o de problemas, Kingdon (2006) diferencia problemas de “situações”. Para o autor, esta última é algo que é percebido, mas que, no entanto, não gera uma ação governamental. Já o problema é a situação que se tornou alvo de uma ação dos tomadores de decisão. Capella salienta que “a forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política, pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo da formação da agenda” (2007, p. 91). Uma situação torna-se um problema, em geral, através de três mecanismos: indicadores; eventos, crises ou símbolos; *feedback* acerca dos programas em execução,

O segundo fluxo diz respeito à identificação e seleção das alternativas ou soluções aos problemas, sendo que Kingdon (2006) alerta que não há uma correspondência lógica e automática entre o binômio problema/solução. Para o autor, no geral, os

problemas são criados para dar vazão às alternativas propostas. As ideias a respeito das soluções são criadas a partir de uma “seleção natural”, na qual sobrevivem as que apresentam maior viabilidade técnica e política bem como valores compartilhados com a sociedade.

As ideias são geradas nas chamadas “comunidades epistêmicas”, conjunto de especialistas, técnicos, pesquisadores, assessores e analistas que se voltam, de alguma forma, para os problemas. Kingdon (2006) divide-os entre “participantes visíveis” e “participantes invisíveis”: os primeiros são formados pelo alto escalão do sistema político e possuem maior capacidade de inserir determinadas situações na agenda pública; já o segundo, formado por especialistas, tende a se concentrar nas alternativas aos problemas. Quando uma ideia é considerada viável ela entra na pauta de persuasão dos componentes das comunidades epistêmicas, é discutida no interior da comunidade e também pelo público em geral.

O terceiro fluxo está relacionado à dimensão política que, por sua vez, como sinaliza Capella (2007), possui uma dinâmica própria, independente da criação de problemas e da geração de alternativas. Este fluxo sofre a influência de três elementos: o “clima” ou “humor” nacional, em que as pessoas compartilham num determinado momento os mesmos valores; as forças políticas que estão atuando na arena política; e as mudanças no interior das instituições de governo.

A agenda governamental é formada quando os fluxos dos problemas, soluções e político convergem em um dado momento, onde se tem um problema, a solução para este e um momento político favorável à introdução na agenda. Este momento é caracterizado por Kingdon como “janela de oportunidades”.

Uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). O Fluxo de soluções não exerce influência direta sobre a agenda: as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas nas comunidades chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas idéias (CAPELLA, p. 95, 2007).

Dentre os diversos modelos de análise encontrados na literatura e apresentados aqui brevemente, entendemos que a abordagem de múltiplos fluxos nos parece mais adequada para analisarmos como se deu a inserção da participação social na

agenda da política de prevenção social à criminalidade. Isto porque o modelo considera diversas variáveis analíticas, o que permite uma apreensão mais solidificada da complexidade dessa política e suas especificidades.

2.3 A contribuição do neoinstitucionalismo para a análise de políticas públicas.

O conjunto de pressupostos do neoinstitucionalismo apresenta-se de forma interessante para a análise das políticas públicas. Rocha (2005) elenca alguns aspectos acerca deste campo, bem como a sua relação com outras abordagens teóricas. Primeiramente, o autor faz uma análise das abordagens teóricas interpretativas com as quais o neoinstitucionalismo dialoga, especialmente com a perspectiva pluralista e marxista. Posteriormente, como resposta inicial a esses dois modelos analíticos, surge a “primeira versão” do institucionalismo, cujas análises estão centradas no Estado. Já a “segunda versão” do institucionalismo, denominado neoinstitucionalismo, possui um foco maior na Política e nas instituições que a ela se relacionam.

Rocha (2005) salienta que, de acordo com a perspectiva institucionalista, o Estado não pode ser compreendido como agente influenciado pela sociedade. Sobretudo, o Estado tem sua autonomia preservada, na medida em que a burocracia e o próprio Estado “exercem o controle de suas instituições sobre a sociedade, reproduzindo o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda” (ROCHA, 2005, p. 14).

A versão neoinstitucionalista é apresentada por Rocha (2005) como uma ampliação do escopo de análise institucional: de uma teoria centrada nos processos ocorridos estritamente no interior do Estado, passa-se à análise centrada na política, cujos pressupostos consistem em considerar que o Estado não é dotado de poder absoluto sobre suas ações. Neste sentido, é possível levar em conta que a sociedade possui influência sobre as ações governamentais.

Rocha (2005) destaca quatro pontos importantes que dizem respeito à análise da política e que traduzem os princípios do neoinstitucionalismo: (1) autonomia dos funcionários estatais em relação aos interesses sociais, na medida em que estes

buscam atender às suas necessidades e demandas, ou tentam tornar os interesses da sociedade compatíveis com os seus; (2) relação entre instituições políticas e identidades sociais, na medida em que as estruturas e os processos políticos influenciam na conformação de grupos políticos; (3) as características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais influenciam os grupos políticos no sucesso de seus empreendimentos, pois estas podem criar mecanismos de absorção das demandas ou pontos de veto; (4) as políticas prévias exercem influência na política posterior, na medida em que alteram a possibilidade administrativa do Estado para ações futuras e transformam as identidades sociais, metas e capacidades dos grupos políticos posteriormente.

Conforme Rocha (2005), o neoinstitucionalismo parte do pressuposto que as instituições conformam a vida social, produzindo mecanismos que dão maior estabilidade aos processos decisórios na medida em que permitem identificar e realizar prognósticos acerca do comportamento dos atores políticos. As instituições são compreendidas como “as regras do jogo” que criam uma cadeia de incentivos e constrangimentos que circunscrevem a interação política.

Analisar a mudança institucional, nesta perspectiva, nos remete a compreensão da “dependência da trajetória” (*path dependence*) e dos “custos da transação” (*transaction costs*). A dependência da trajetória auxilia no entendimento das mudanças institucionais, pois sinaliza que essas mudanças ocorrem através de “contextos históricos socialmente determinados que possuem a propriedade de estabelecer diferentes oportunidades e motivações” (ROCHA, 2004, p. 4). A noção de dependência da trajetória “sugere a existência de uma forma de estreitamento conceitual do conjunto de opções disponíveis para os atores. Além disso, representa um elo ou conexão entre os processos de tomada de decisão ao longo do tempo” (ROCHA, 2004, p. 4). No que tange aos “custos de transação”, o autor sinaliza que eles dizem respeito aos custos envolvidos no processo de mudança institucional, podendo ser “fixos”, relacionados ao investimento específico para implementação de arranjos institucionais, e “variáveis” de acordo com o número e o volume de transações.

Tendo em vista os modelos apresentados brevemente, bem como algumas premissas do neoinstitucionalismo e, considerando o objeto de estudo - a política de

prevenção à criminalidade implementada pelo governo de Minas Gerais, a partir de 2003, com o foco na participação social - parece-nos que os insumos produzidos pelo modelo dos múltiplos fluxos e pela teoria do neoinstitucionalismo permitem aprofundarmos as questões propostas por esta pesquisa.

Esta escolha se dá em função das suas potencialidades analíticas que permitem, por um lado, identificar como se deu a mudança institucional e o modo como foram inseridos na agenda pública os novos arranjos da política de segurança pública de MG e, por outro, identificar qual é o contexto institucional no qual ocorreram tais mudanças. Parte-se do princípio de que as instituições são componentes fundamentais para a compreensão das características de uma política pública e que estas constituem “regras do jogo” que vão formatando o modo como uma política pública é posta em marcha. Do ponto de vista do objeto de pesquisa desta monografia, considera-se importante compreender quais as regras que compõem e o contexto político que redundou na formulação da política de prevenção à criminalidade de MG. Nesta perspectiva, a mudança institucional ganha força como matriz explicativa dentro do contexto do novo institucionalismo, na medida em que permite identificar o legado institucional e os resultados da mudança.

3 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E A PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE EM MINAS GERAIS

Este capítulo irá descrever e caracterizar a política de segurança pública no estado de Minas Gerais (MG), em específico a política de prevenção social à criminalidade e, neste sentido, será detida a atenção ao processo de construção da provisão da ordem pública no Brasil e, em específico, em MG. Para isso serão elencados os elementos que provocaram as mudanças ocorridas nesta política estadual, o formato, os desenhos, os arranjos institucionais, bem como a inserção da dimensão participativa da sociedade civil.

3.1. A provisão da ordem pública: a política de segurança pública

É imperioso sublinhar, de modo sintético, a concepção de segurança pública em termos gerais, bem como a constituição da política de segurança pública no Brasil, por meio da qual são instituídos mecanismos e constrangimentos aos entes federados na formulação e execução (ou implementação) das suas políticas públicas de segurança.

A manutenção da ordem pública e, conseqüentemente, a provisão de políticas públicas de segurança parte do princípio de que existem bens coletivos que precisam ser preservados e protegidos. O exercício da individualidade dos sujeitos, a liberdade de ir e vir, o direito à vida e à propriedade constituem-se exemplos que dão materialidade ao efetivo direito de cidadania¹. Estes direitos, por sua vez, tornaram-se, ao longo do desenvolvimento das Nações ocidentais, elementos centrais na própria constituição dos Estados Modernos.

Sapori (2007) explica que a provisão da ordem pública faz parte de um processo geral de consolidação do Estado Moderno enquanto garantidor e mantenedor da segurança interna de sua coletividade. Nesta perspectiva, ao cabo da constituição

¹ De acordo com Carvalho os direitos de cidadania se referem aos direitos civis, políticos e sociais. Baseado nas análises de Marshall, Carvalho aponta que os direitos civis fazem referência às liberdades individuais dos cidadãos; os direitos políticos tratam da participação nos processos decisórios e na vida pública; os direitos sociais fazem menção ao usufruto dos bens e serviços produzidos coletivamente pela sociedade, de modo a garantir que os sujeitos tenham plenas capacidades de desenvolvimento (CARVALHO, 2006).

dos Estados Modernos, a provisão da ordem pública passa a ser uma atividade eminentemente estatal e pública. Embora o autor argumente que a manutenção da ordem pública não seja naturalmente pública, ele pondera que

um bem torna-se coletivo quando o Estado assume a responsabilidade pela sua provisão, e a população, principalmente as elites, se dispõe a pagar uma taxa para o que serviço seja oferecido de forma coletivizada, e não mais individualizada (SAPORI, 2007, p. 18).

Sapori justifica que uma das funções do Estado é o “da manutenção da ordem pública como bem coletivo [e que] o combate à criminalidade constitui uma atribuição estruturante do Estado nas sociedades contemporâneas” (2007, p. 17). O reconhecimento da segurança pública como instrumento que tem como um dos objetivos zelar pela qualidade de vida está na nossa Carta Magna como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. A política de segurança pública como ação de proeminência estatal está inserida na própria lógica das políticas públicas. O modo como os fenômenos da violência e criminalidade, bem como o impacto que estes causam no exercício da cidadania, são inseridos na agenda pública e permitem uma melhor composição do cenário em que as políticas públicas de segurança são operacionalizadas.

As políticas de segurança pública visam, no limite, responder ao fenômeno da criminalidade e da violência. Dada a própria característica complexa destes fenômenos, suas matrizes explicativas variam de tal modo que tornam o exercício de explicitá-las um trabalho extenso que poderia produzir uma monografia específica. Assim, não serão aqui abordados os fatores que incidem sob os comportamentos violentos e criminosos. O que importa sublinhar nestes termos é o modo como este fenômeno tem sido enfrentado ao longo dos anos no Brasil, e especificamente no Estado de MG, e como tem considerado a participação da sociedade civil.

Filocre (2009) faz uma distinção entre *políticas públicas de segurança* e *políticas de segurança pública*. De acordo com o autor, parte da literatura compreende a primeira como oriundas especificamente das ações e atividades policiais, ao passo que a segunda “engloba as diversas ações, governamentais ou não-governamentais, que sofrem ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência” (FILOCRE, 2009, p.148). O autor pondera que essa distinção coloca em

oposição elementos importantes que dicotomizam as ações de manutenção da ordem pública. As políticas públicas de segurança entendidas deste modo trazem consigo uma carga repressiva contundente, já as políticas de segurança pública estão permeadas por um teor preventivo.

Como saída para esta dicotomia, Filocre propõe que “o antagonismo prevenção/repressão talvez esteja na adoção de critério material de distinção, de forma que, no caso, mais importa o *quê* se faz, e não *quem* faz” (FILOCRE, 2009, p.149). O autor argumenta ainda que

a política de segurança pública possui os elementos que compõem uma política pública, motivo pelo qual se afirma que política de segurança pública é política pública. No entanto, nem toda política pública voltada para a questão da segurança será uma política de segurança pública, pois, para tanto, a política pública deve estar comprometida com o objetivo específico de manutenção da ordem pública, podendo até mesmo não buscar diminuição de criminalidade ou violência quando tal redução, a partir de certo nível, abra vez para, em contrapartida, o perigo de ações arbitrárias do Estado. Política pública de segurança, por sua vez, e como a própria denominação indica, volta-se para a segurança – que é um conceito aberto, demasiadamente amplo –, tendo reflexos genéricos sobre a redução da criminalidade, não compromissada, entretanto, com o controle da criminalidade nos limites da ordem pública. Na política de segurança pública estão incluídas atuações policiais e políticas sociais – ações preventivas e repressivas, portanto, conjugadas ou não –, desde que voltadas especificamente para fins de manutenção da ordem pública (FILOCRE, 2009, p. 149).

Freire (2009), ao analisar a segurança pública no Brasil, identifica a presença de três paradigmas que conformaram e conformam as ações de manutenção da ordem pública pós-1964: *segurança nacional*; *segurança pública*; e *segurança com cidadania*. De acordo com o autor, esses paradigmas não são excludentes entre si podendo coexistir em um mesmo período histórico, ao passo que não existe uma linearidade histórica que aponte uma “evolução” dos paradigmas.

Segundo Freire, o paradigma da Segurança Nacional diz respeito ao período histórico de Ditadura Militar “em que eram priorizadas a defesa do Estado e a ordem política e social” (2009, p. 103). Conceitualmente, a perspectiva da Segurança Nacional se alinhava à Doutrina da Segurança Nacional e Desenvolvimento, na medida em que postulava a capacidade do Estado em garantir e manter seus objetivos. Este paradigma é corolário da estratégia política norte-americana de estabelecer um controle na América da Sul, evitando a expansão do comunismo e

surgindo, posteriormente, a figura do “inimigo interno”, visto como potencialmente “danoso” a manutenção da Segurança Nacional. Freire pondera que

em suma, o paradigma de Segurança Nacional caracteriza-se pela prioridade dada, inicialmente, ao inimigo externo, materializado no combate ao comunismo, e, posteriormente, ao inimigo interno, correspondente a qualquer indivíduo percebido como contrário à ordem vigente. A ameaça à segurança aqui é vista como tudo aquilo que atenta contra o Estado e contra os interesses nacionais, intimamente associados aos interesses daqueles que estão no poder. Para a preservação dos interesses nacionais e a eliminação de atos percebidos como ameaça ao Estado, justifica-se a adoção de qualquer meio, mesmo aqueles que demandem a violação de direitos (que na época foram suprimidos) e até mesmo o desrespeito à vida humana. Assim, a atuação do Estado é incisivamente repressiva, por meio das Forças Armadas e de órgãos especiais criados para este fim (FREIRE, 2009, p. 103-104).

Após o fim do período militar e com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, Freire (2009) identifica algumas mudanças no paradigma de garantia e manutenção da ordem pública. Segundo a autora, os artigos 142 e 144 da Constituição trazem consigo inovações no trato da temática ao estabelecerem que a segurança pública é de responsabilidade de todos e dever do Estado, ao passo que estabelecem também quais instituições são responsáveis pela segurança pública, a saber: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares; e Corpos de Bombeiros Militares. Para Freire (2009), a principal distinção proposta pela Carta Magna de 1988 entre Segurança Pública e Segurança Nacional é: “a primeira é voltada para a manifestação da violência no âmbito interno do país e a segunda refere-se a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território” (FREIRE, 2009, p. 104).

Por outro lado, ao definir a descentralização político-administrativa do Estado brasileiro, a Constituição Federal de 1988 colocou em relevo a responsabilidade dos estados em implementarem políticas de segurança pública, na medida em que estes eram os responsáveis pela gestão das Polícias Militares, Civis e Corpo de Bombeiros. O governo federal passa a atuar como instituição que coordena e articula as políticas de segurança pública.

Nesta perspectiva, Freire (2009) aponta que a criação no âmbito federal da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, em 1995, transformada em 1997 na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), visava atuar como ente fomentador e coordenador da segurança pública. Em 2001

foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, que arrecadava e distribua recursos para as unidades federativas e municípios visando a financiar projetos e programas voltados para a segurança pública. A partir do ano de 2002 foi tentada a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), em que o governo federal pretendeu organizar e estruturar um sistema de segurança pública com contornos semelhantes ao do Sistema Único de Saúde (SUS). De acordo com Freire,

Observa-se que a perspectiva da Segurança Pública desloca o papel de prevenção e controle da violência das Forças Armadas para as instituições policiais. Nesse sentido, no paradigma da Segurança Pública, cabe primordialmente às instituições policiais a responsabilidade pelo controle e prevenção da violência. No entanto, enquanto na perspectiva da Segurança Nacional a violência era representada como as ameaças aos interesses nacionais, no arcabouço da Segurança Pública esta é caracterizada como ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio (FREIRE, 2009, p.105).

Já o paradigma da Segurança Cidadã, segundo Freire “surtiu na América Latina, a partir da segunda metade da década de 1990, tendo como princípio a implementação integrada de políticas setoriais no nível local” (FREIRE *apud* MARTIN, 2009, p. 105). A perspectiva da segurança cidadã compreende o fenômeno da criminalidade e da violência de modo complexo, exigindo ações de enfrentamento e garantia da ordem pública de modo intersetorial, aglutinando diversas políticas, sobretudo nas dimensões preventivas locais. Traço distintivo da política de segurança cidadã é a inserção da sociedade civil, principalmente na compreensão dos fenômenos vivenciados na sua realidade (FREIRE, 2009).

Ao final do ano de 2003, o Governo Federal implantou o projeto “segurança com cidadania”, financiando pelo programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), que visava fortalecer e criar as condições de implantação do SUSP. A segurança cidadã enunciada no projeto consiste em:

uma situação social livre de ameaças, em que as pessoas possam gozar plenamente de seus direitos e liberdades e exercê-los integralmente e na qual se conformam e se formulam políticas e mecanismos institucionais eficientes que tendem a administrar o conjunto de riscos ou conflitos (concretos ou previsíveis) que lesem a liberdade ou o gozo pleno desses direitos, mediante sua prevenção, controle ou repressão. Neste sentido, define-se política de segurança cidadã como o conjunto de intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais voltados para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e/ou a repressão dos mesmos (PNUD, 2005, p. 14).

Freire (2009) aponta que está em curso, no Brasil, um processo que se aproxima do paradigma da segurança cidadã, porém, como adverte a autora, não existe uma linearidade histórica que infere uma evolução. De modo geral, é possível compreender que, após o marco constitucional de 1988, boa parte das políticas públicas avançou no sentido de modernizarem seus desenhos e arranjos institucionais. As políticas públicas passaram a incorporar elementos que visam traduzir tanto os aspectos relacionados à qualidade do conteúdo destinado ao público alvo, quanto uma maior participação da sociedade civil nestas. A implementação por parte do governo federal, em 2007, do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI)², é um exemplo de tentativa de implementação de ações coordenadas de segurança pública sob a égide da segurança cidadã. Assim, como exposto, ganha relevo elementos como descentralização, coordenação federativa e participação social, fatores que conformam a formulação e a implementação da segurança pública no Brasil.

No que diz respeito à descentralização e coordenação federativa, estas merecem atenção especial, pois se configuram como elementos centrais na análise da política de segurança pública. De acordo com Arretche (2002), a descentralização foi compreendida como uma alternativa para a ampliação da democracia, com foco na participação de mais atores no processo decisório. Segundo a autora, no Brasil, no período de ditadura militar, a pressão pela reforma política relacionava-se, muitas vezes, com a adoção do federalismo e à descentralização, como reação à centralidade da união no período militar e o pouco poder decisório dos estados e municípios.

² O PRONASCI foi instituído na esteira do processo de “humanização da provisão da ordem pública”, através da Lei Federal 11.530/2007, cujo objetivo é o de articular ações de segurança pública e políticas sociais mediante a cooperação dos três entes federativos. Integrado por 94 ações ou sub projetos. O PRONASCI tem foco etário, social e territorial direcionado às populações e áreas metropolitanas afetadas por altos índices de homicídios e demais crimes violentos.

A década de 1990 foi palco de uma ampliação de compartilhamento com os estados federativos da gestão das políticas sociais, inclusive com transferências de funções da gestão para os municípios. Arretche (2002) aponta que a principal característica da descentralização da gestão de políticas sociais encontra-se no seu financiamento pelo governo federal, com a criação de fundos e linhas de crédito, e o direcionamento da implementação de responsabilidade dos governos estaduais e municipais diante de algumas exigências para o recebimento dos recursos.

Em seu estudo, Arretche (2002) argumenta que a descentralização das políticas públicas no Brasil, ao longo dos anos 1990, foi impulsionada pelo governo federal. A descentralização fiscal, promovida pela Constituição de 1988, não foi capaz de promover por si só uma descentralização político-administrativa. Neste sentido, a autora pondera que a descentralização das políticas públicas está muito mais relacionada à capacidade que o governo federal possui em implementar ações descentralizadas, do que dos governos subnacionais ou municipais de adotarem responsabilidades na implementação de políticas sociais autonomamente.

Estas considerações colocam em cheque a premissa de que a adesão pela implementação de políticas públicas de modo descentralizado seria fruto de um consenso em torno de perspectivas democráticas, na qual, dado o contexto de competição proporcionado pelo federalismo, os entes federados implementariam políticas públicas em razão de uma maior participação destes no processo decisório. Com arranjos predatórios, competitivos, engendrados sob a perspectiva da descentralização, principalmente em contextos federativos, a cooperação intergovernamental fica afetada na medida em que cooperar poderá ser um custo a mais para os agentes públicos.

A formulação e a gestão das políticas públicas se materializam nesse cenário de conflitos, em que a ação governamental está mediada pela competição e concorrência entre os níveis de governo. A destinação orçamentária sofre diretamente os impactos deste conflito e, não obstante, as políticas públicas sofrem interferência das vicissitudes que compõem o cenário político.

A Constituição Federal de 1988 incorporou em seu escopo, como dever do Estado e responsabilidade de todos, a provisão do bem comum, através das políticas de

segurança pública. Dada a própria formatação federativa brasileira, as políticas públicas de segurança implementadas são operacionalizadas, em sua grande maioria, pelos governos subnacionais, com ênfase no nível estadual. Neste sentido, é salutar pontuarmos alguns elementos sintéticos que dizem respeito ao modelo federativo e a opção pelo modo presidencialista de governo, pois estes conformam o modo como é gerida a política de segurança no Brasil.

O presidencialismo é caracterizado como o sistema de governo em que os governados escolhem diretamente seus governantes, no plano do poder executivo, por meio do voto. O presidencialismo brasileiro se amálgama a outros componentes, como o federalismo, compreendido como forma de organização do Estado em um determinado território; o multipartidarismo, constituído da competição política engendrada por diversos partidos políticos; o bicameralismo, composto por duas instâncias de deliberações legislativas; e a representação legislativa nacional proporcional entre as unidades federativas. Esses componentes dizem respeito à formação sócio-histórica e política brasileira (Anastasia *et al*, 2006).

O sistema de governo do Estado brasileiro afeta a dinâmica política, pois ela gera uma tensão permanente entre os poderes Executivo e Legislativo. A formação do Legislativo é fragmentada, sendo composto por diversas forças políticas, eleitas proporcionalmente em bases partidárias territoriais. Ao constituir um governo neste contexto, e dada a necessidade de formação de maiorias legislativas para se obter estabilidade, é criado um *presidencialismo de coalizão* para aglutinar os múltiplos interesses envolvidos (CINTRA, 2004). Embora a Constituição de 1988 tenha instituído um forte poder ao Executivo, esse se vê compelido, em nome de uma governabilidade, a negociar com os diversos atores políticos o exercício do poder, tanto no nível regional quanto no plano partidário.

Já o Federalismo é a forma de organização política do Estado no território, com jurisdições subnacionais. As unidades federativas possuem certa autonomia, embora os estados membros da federação não tenham o direito de renunciar ao pacto federativo bem como o governo federal não pode impor ação no território nacional sem que esta seja autorizada pelos demais membros. No Estado federativo é possível perceber que diferentes níveis de governos exercem autoridade sobre as mesmas populações e territórios. Assim, em uma federação, todos os governos

subnacionais têm autoridade política própria e autonomia política, com distribuição de poder de forma horizontalizada. O federalismo é, basicamente, a transferência de capacidades fiscais e autoridade política, e está paralelamente relacionado a território.

Arretche (2002) vai dizer que os Estados federalistas tendem a sofrer com a falta de mudança do *status quo*, uma vez que há muitos atores com a capacidade de veto no processo decisório. Sobretudo, a implantação de políticas sociais tenderia a ser mais difícil, porque os governos locais têm seus próprios projetos e capacidade de veto. Nesta perspectiva, Costa e Grossi (2007) ponderam acerca dos sistemas policiais em contextos federativos, nos quais as instituições policiais são componentes políticos da segurança pública, ainda que não os únicos.

Deste modo, Costa e Grossi (2007) argumentam baseados em estudos comparativos entre sistemas policiais e contextos federativos, que há diferentes variações das estruturas policiais, assim como o exercício do controle das instituições policiais, sendo em alguns países menos ou mais centralizados nas figuras dos poderes executivos. Os autores explicam que, mais do que fatores socioeconômicos, foi a dimensão política que moldou as instituições e estruturas policiais, uma vez que “a variedade dos sistemas policiais se deve muito ao processo de construção dos estados modernos do que à necessidade de controle da criminalidade” (COSTA; GROSSI, 2007, p. 10). Explicam ainda que

a autonomia política desejada pelas subunidades nacionais correspondeu, em boa medida, à sua capacidade de exercer e manter o monopólio do uso da força vis-à-vis o poder central. O estabelecimento e o controle das forças policiais são questões centrais quando se trata de discutir a autonomia política das diversas unidades que compõem uma federação (COSTA; GROSSI, 2007, p. 10).

Ao analisar a política de segurança pública no Brasil, Saporì (2007) considera que nos últimos 20 anos esta tem se caracterizado pelo “gerenciamento de crises”, ou seja, no geral ela tende a dar respostas às demandas emergenciais e pontuais, não se caracterizando por um modo sistematizado de ações governamentais. Nesta perspectiva, o autor demonstra que as taxas e os indicadores acerca do fenômeno da criminalidade sofreram um incremento substancial nos últimos 20 anos. Saporì considera que “a ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática nesse âmbito das políticas públicas é fator determinante da ineficiência da atuação

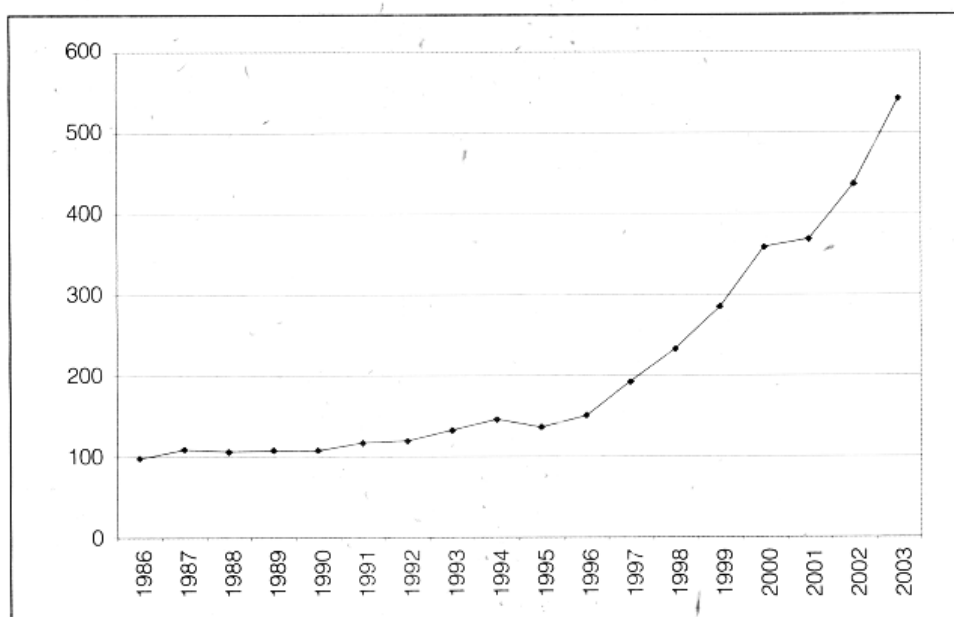
governamental e, conseqüentemente, potencializa o fenômeno da criminalidade” (SAPORI, p. 107, 2007).

3.2 A política de segurança pública em Minas Gerais

Associado ao contexto de recrudescimento das taxas de criminalidade no Brasil e as mudanças de paradigmas em relação à segurança pública, o Estado de MG foi assombrado, nos anos 1990 e 2000, como demonstram os gráficos abaixo, por um aumento significativo de seus indicadores de criminalidade.

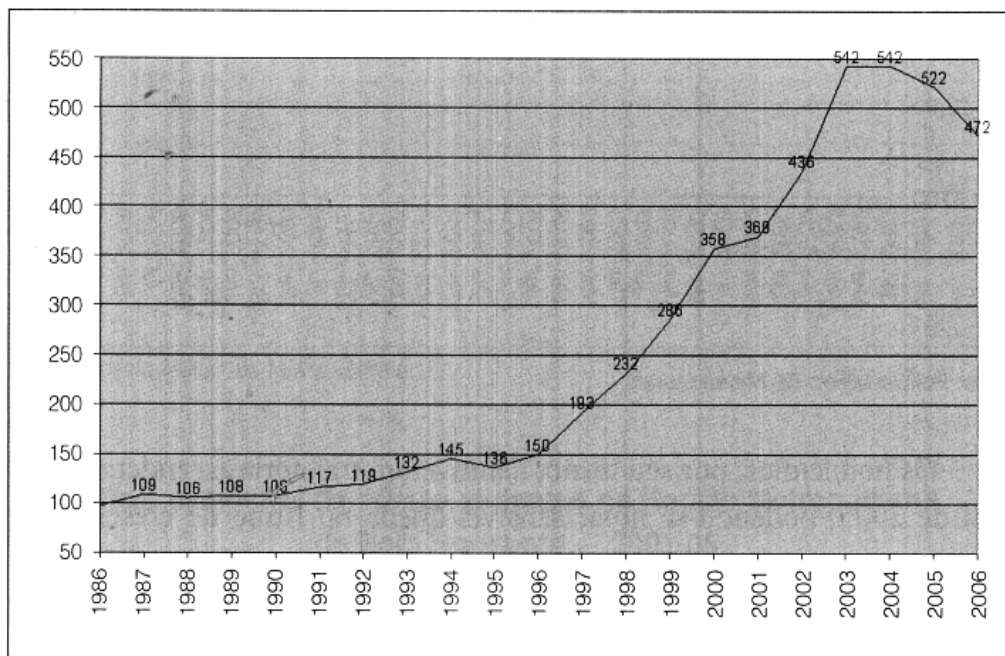
Figura 1

Evolução das taxas de criminalidade violenta em Minas Gerais — 1986-2003



Fonte: Sapor, 2007

Figura 2
**Taxa de crimes violentos em Minas Gerais por 100 mil habitantes
 (1986-2006)**



Fonte: Sapori, 2007

Deste modo, passou-se a discutir na agenda política, de forma mais sistemática, um modelo de intervenção estatal que reduzisse tais índices, incorporando novas perspectivas de enfrentamento e manutenção da ordem pública. Toma-se como marco analítico das respostas institucionais à criminalidade e a violência no Estado de Minas Gerais, a instituição da Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003, alterada pelas Leis Delegadas 117 de 2007 e 179 de 2011³ que criou a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), que tem em sua estrutura a Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CEPEC).

Embora já houvesse uma estrutura institucional que até então geria a política de segurança pública no estado, segundo Sapori a mesma “não obedecia a um planejamento prévio ou mesmo um diagnóstico preciso do fenômeno da criminalidade” (2007, p. 137). A criação da SEDS propôs uma política calcada em ações planejadas, tendo por diretriz uma gestão estratégica a partir da integração

³ Leis Delegadas são atos normativos, elaborados pelo poder executivo a partir de parâmetros estabelecidos pelo poder legislativo, que permitem ao governo editar leis ordinárias que não passarão pelo processo legislativo tradicional, nem podem ser emendadas pelos legisladores.

dos órgãos do chamado “sistema de defesa social”: Defensoria Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Sistema Prisional, Medidas Sócio-Educativas e Prevenção Social à Criminalidade.

Após um diagnóstico realizado pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e pela Fundação João Pinheiro, a política de segurança pública mineira se estruturou em quatro grandes eixos: (1) profissionalização e ampliação do sistema prisional; (2) integração das organizações policiais e valorização da atividade policial; (3) profissionalização e ampliação ao sistema de atendimento aos adolescentes infratores; (4) implantação de políticas de prevenção social da criminalidade. A este último eixo será dada uma atenção maior devido a suas prerrogativas participativas.

Quando da criação da SEDS instituiu-se, concomitantemente, uma política de prevenção social à criminalidade. Seu objetivo geral é o de ser uma política social no âmbito da segurança pública que busca desconstruir os fenômenos multicausais geradores de conflitos, violências e processos de criminalização, a partir de soluções plurais adequadas a cada situação destacada (LEITE, 2009, p. 26).

Ao se pensar no enfrentamento ao fenômeno da violência e da criminalidade um dilema se põe: como pensar estratégias de intervenção e controle sem que estas contribuam para um processo de criminalização⁴, produtor e reproduzidor de um ciclo de violações e violências? Esse dilema é bem ilustrado quando Saporì coloca que:

uma dicotomia entre políticas preventivas e políticas repressivas de controle do crime, ou entre políticas distributivas, de cunho preferencialmente preventivo e políticas retributivas de caráter mais nitidamente repressivo. As políticas retributivas caracterizam-se pela ênfase no combate à impunidade, privilegiando ações que acentuam a capacidade repressiva e dissuasória do aparato de justiça criminal. As políticas distributivas, por seu turno, destacam a baixa capacidade do aparato repressivo do Estado para reduzir a incidência da criminalidade devido a um erro de foco. A ação governamental desloca-se para a etiologia do crime, isto é, os fatores socioeconômicos geradores da desigualdade, do desemprego da pobreza e da exclusão social de modo geral⁵ (SAPORI, 2007, p. 77).

⁴ Processos de criminalização são oriundos da seletividade do Direito Penal que, na tentativa de produzir um controle social, cria mecanismos em que determinados indivíduos e grupos sociais são/estão mais suscetíveis às penas.

⁵ Políticas distributivas e retributivas são termos usuais na literatura da Política Criminal, esta por sua vez é o “programa do Estado para controlar a criminalidade. O núcleo do programa é representado pelo Código Penal. O instrumental básico de política criminal de qualquer código penal é constituído pelas penas criminais” (SANTOS, 2002, pág. 01).

Historicamente, o Brasil tem priorizado modelos de controle da criminalidade que estão ancorados em um fortalecimento do aparato da justiça criminal. Contudo, o modelo de prevenção à criminalidade implantada pela SEDS contém elementos distintivos, que incluem a participação da sociedade civil nesta política. Neste sentido, quando da criação da Secretaria, e logo em seguida à elaboração de um Plano Estadual de Segurança Pública, intentou-se propor diretrizes de uma política de segurança pública que, de forma pioneira, trouxesse não só conceitos e técnicas referenciadas na repressão à criminalidade, mas também elementos que abordassem aspectos mais globais a este fenômeno, tais como “fatores de risco” e “fatores de proteção”.⁶

Assim, a criação da CEPEC visava superar a dicotomia entre políticas repressivas e políticas preventivas, tendo como objetivo geral da política de prevenção social à criminalidade, executada por ela,

Elaborar e coordenar planos, projetos e programas de prevenção à criminalidade nos níveis social e situacional mediante a construção de novas relações entre a sociedade civil e os órgãos componentes do sistema de defesa social e justiça, visando à segurança pública e à garantia do exercício pleno da cidadania principalmente por pessoas, grupos e localidades mais afetados pelo fenômeno da violência e da criminalidade urbana (PREVENÇÃO, 2009, p.31).

A política de prevenção social à criminalidade está estruturada em três eixos de atuação: *prevenção primária*, *prevenção secundária* e *prevenção terciária*. A *prevenção primária* tem o foco prioritário nos fatores de risco e proteção no meio ambiente urbano, a partir da percepção dos espaços mais vulneráveis que sofrem processo de criminalização, como favelas, vilas e aglomerados; a *prevenção secundária* compõe ações dirigidas a pessoas e grupos mais suscetíveis aos processos de criminalização e aos fatores que contribuem para sua vulnerabilidade e/ou reincidência, visando à interrupção dos processos de criminalização e violência e a limitação dos danos causados pelo seu envolvimento nestes contextos (pessoas que já sofreram esses processos, mas não os estigmas carcerários, normalmente cometeram atos ilícitos de baixo potencial ofensivo e passaram pelo cumprimento de

⁶ Fatores de risco são condutas e comportamentos de indivíduos e grupos sociais que aumentam a probabilidade que estes cometam atos de violência e ou crimes. Por sua vez, fatores de proteção são estratégias que reduzem os fatores de risco.

penas ou medidas em meio aberto); já a *prevenção terciária* diz respeito a intervenções dirigidas a pessoas que sofreram processos de criminalização, visando diminuir os efeitos desses processos, desconstruindo vulnerabilidades, estigmas, exclusões e violências exercidas e sofridas pela sua experiência criminal (no caso dessa política os destinatários serão os egressos do sistema prisional).

Desde o ano de 2005, a gestão dos programas que fazem parte do escopo da CEPEC está a cargo do Instituto Elo, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)⁷, através de um termo de parceria entre a OSCIP e a SEDS. Este modelo de gestão propugna ter um caráter participativo, por estabelecer parcerias com organizações do Terceiro Setor que visam à implementação de políticas públicas.

3.2.1. Os programas estaduais de prevenção à criminalidade

Cada eixo da política de prevenção social à criminalidade é composto por um programa específico: a prevenção primária é constituída pelos programas *Fica Vivo!* e *Mediação de Conflitos*; a prevenção secundária corresponde à *Central de Apoio e Acompanhamento as Penas e Medidas Alternativas à Prisão – CEAPA*; e na prevenção terciária encontra-se o *Programa de Reintegração Social dos Egressos do Sistema Prisional – PrEsp*⁸. Estes programas são executados nos Centros de Prevenção à Criminalidade (CPC), que possuem uma equipe técnica multiprofissional e interdisciplinar composta por técnicos sociais das áreas do Direito, Psicologia e Serviço Social, além de respectivos estagiários. A seguir serão apresentados, de forma sucinta, os programas que compõem a prevenção social à criminalidade.

⁷ Com a finalidade de imprimir uma maior dinamicidade na relação entre Estado e Terceiro Setor, foi criada a Lei Federal 9.790 de 1999 que, a princípio, tem como objetivos “o empoderamento das populações, para aumentar a sua possibilidade e a sua capacidade de influir nas decisões públicas e de aduzir e alavancar novos recursos ao processo de desenvolvimento do país” (FERRAREZI; REZENDE, 2001, p.06). Neste sentido, foi instituído o instrumento termo de parceria cuja finalidade é o de criar, através da relação bilateral entre as OSCIP’s e o Estado, mecanismos que permitam uma maior agilidade na gestão dos recursos, de modo “a imprimir maior agilidade gerencial aos projetos e realizar o controle pelos resultados, com garantias de que os recursos estatais sejam utilizados de acordo com os fins públicos” (FERRAREZI; REZENDE, 2001, p.19).

⁸ Em 2012 a SEDS através da CEPEC anunciou a criação de mais um programa que irá compor o escopo da política de prevenção social a criminalidade, o Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PETP).

O Fica Vivo! é destinado a jovens de 12 a 24 anos, residentes nas áreas com maiores índices de homicídio do estado, principalmente de jovens. Nesta perspectiva, a territorialidade é uma variável que atravessa o programa, pois indica modos de relações que são vivenciadas no território. Um dos eixos interventivos do programa passa pela lógica da proteção social, fundada na idéia dos fatores de proteção, e visa à formação de redes comunitárias que garantam soluções à criminalidade a partir da participação do público usuário. A constituição dessas redes pretende dar suporte ao desenvolvimento de oficinas temáticas⁹ que constituem espaços de promoção da política de prevenção à criminalidade nas localidades atendidas, buscando favorecer a integração entre os jovens, maior mobilidade destes e aumento de sua participação nos espaços urbanos. Assim, o programa Fica Vivo! busca problematizar o fenômeno da letalidade juvenil co-responsabilizando o poder público e a sociedade civil para o desenvolvimento de ações de proteção social (PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE, 2009).

Ainda na prevenção primária, tem-se o programa de Mediação de Conflitos (PMC) que surgiu através do projeto de extensão comunitária *Pólos de Cidadania*¹⁰, da UFMG. O programa direciona suas ações em níveis individuais, coletivos e comunitários tendo por objetivo prevenir conflitos potenciais ou concretos, tentando evitar que estes venham a se constituir enquanto ações violentas e/ou delituosas.

Trata-se de uma alternativa, não no sentido de ser subjacente ou substituto ao sistema judiciário em sua função de resolução de conflitos e promoção da justiça, mas outra forma de se encontrar soluções para os conflitos e questões relacionadas ao acesso à justiça e aos direitos, de forma solidária, participativa e inclusiva [...] a mediação se baseia na comunicação dialógica e colaborativa, em que as soluções são construídas pelas pessoas envolvidas na situação, seja em seu cunho conflitivo ou através da composição do diálogo entre grupos culturais, associações comunitárias e entidades comunitárias (PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE, 2009, p. 105).

⁹ De acordo com a CEPEC, as oficinas ofertadas pelo programa Fica Vivo! são “estratégias de aproximação e atendimentos aos jovens, articuladas às características das áreas atendidas, tais como: aspectos criminais, culturais, sociais, históricos e geográficos” (PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE, p. 86, 2009)

¹⁰ Surgido em 1995, o Pólos da Cidadania é um programa interinstitucional e interdisciplinar vinculado a Faculdade de Direito da UFMG, que visa através da extensão universitária, ensino e pesquisa promover a inclusão de e a emancipação de grupos com histórico de exclusão e trajetória de riscos sociais. Nesta perspectiva o Pólos criou nesses territórios os Núcleos de Mediação e Cidadania (NMC), proporcionando por meio destas estratégias de criação de uma metodologia que valorizasse a participação dos grupos na consolidação de seus direitos, na solução e criação de respostas aos problemas e conflitos apresentados (COMISSÃO TÉCNICA DE CONCEITOS DO PROGRAMA DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS, 2009).

Um dos eixos interventivos do PMC está na *Mediação Comunitária* que visa a responder as demandas coletivas para a resolução dos conflitos, principalmente no que tange ao acesso aos direitos sociais. A metodologia objetiva contemplar o fomento e a organização popular através do diálogo com os diversos atores sociais, para que a população atendida possa ampliar seu capital social e consiga construir respostas e alternativas às suas necessidades, com vistas a efetivar e ampliar a cidadania, sobretudo de forma pacífica. O PMC atua na mesma base territorial que o Fica Vivo! e no mesmo CPC, na compreensão de que o território produz e reproduz violências e violações, sendo assim um espaço privilegiado para ações que envolvem a dimensão do capital social.

Na prevenção secundária há o programa CEAPA, que executa, acompanha e monitora as penas e medidas alternativas à prisão aplicadas pelo Poder Judiciário àqueles que delinquiram. É importante compreendermos que as penas/medidas alternativas são sanções penais que não resultam em privação da liberdade. Estas surgem em meio a um processo de crítica ao modelo prisional de controle da criminalidade e da violência. De acordo com a CEPEC,

as penas alternativas, no Brasil, surgem em um contexto mundial de questionamento do modelo penal tendo no cerceamento da liberdade seu método hegemônico que se mostrou no mundo um método essencialmente inumando por ferir os direitos fundamentais e pelas condições degradantes das quais submete o encarcerado e ineficiente em função dos resultados que produz (PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE, 2009, p.143).

A Lei Federal 9.099/95 instituiu os Juizados Especiais Criminais (JECRIM) que, de forma contundente, definiu a aplicabilidade das penas e medidas alternativas que são destinadas aqueles que cometeram delitos de menor potencial ofensivo. No que diz respeito ao processo no JECRIM “este deve ser orientados pelos critérios de oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando sempre que possível a aplicação de medidas alternativas, por meio de instrumentos como a transação penal”¹¹ (CARVALHO; MENDES, 2009, p. 121).

As penas e medidas alternativas são destinadas a réus primários, não reincidentes e a pessoas que tenham cometido infrações consideradas de menor gravidade. Em

¹¹ A transação penal é um procedimento previsto na Lei Federal 9.099/99 em que o Ministério Público propõe uma espécie de acordo em que não se dá continuidade ao processo criminal, desde que o “suposto infrator”, cumpra determinadas condições, tais como Prestação de Serviços à Comunidade, Pena Pecuniária e etc.

negociação com o Poder Judiciário, a CEAPA executa prioritariamente as seguintes penas e medidas alternativas: pena pecuniária (pagamento de um valor determinado judicialmente a uma instituição indicada pela CEAPA); participação em projetos reflexivos temáticos (delitos relacionados ao uso de drogas, meio ambiente, violência intra-familiar, violência contra a mulher e trânsito) e prestação de serviço à comunidade (PSC). A CEPEC propõe que:

o acompanhamento das penas e medidas alternativas à prisão deve buscar o caráter educativo da pena/medida e contribuir com a promoção da cidadania junto a seus usuários, não se limitando ao acompanhamento da execução penal, mas investindo em intervenções de minimização das vulnerabilidades sociais deste público através de ações promotoras de cidadania e emancipação, visando à redução dos estigmas sociais. (PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE, 2009, p. 46).

Diferentemente dos programas Fica Vivo! e PMC, a CEAPA atua sob uma base territorial municipal. A lógica desta focalização é tributária da própria organização do Poder Judiciário que está calcada em *comarcas*¹², portanto a CEAPA está localizada atualmente em 11 cidades que, por organização do Judiciário, são também comarcas. Cabe ressaltar que a implementação do programa está diretamente associada com a capacidade que o poder executivo possui de negociar junto ao Judiciário a gestão das Penas e Medidas Alternativas.

Por fim, na prevenção terciária, tem-se o Programa de Reintegração Social dos Egressos do Sistema Prisional (PrEsp), que tem seu marco legal no Art. 25º da Lei de Execuções Penais (LEP), Lei 7.210), criada em 11 de julho de 1984. Ela visa a minimizar, no sujeito recluso, os efeitos do cárcere, assim como conferir um tratamento digno e humano, para que este, após regressar do sistema prisional, possa ter resguardado e restabelecidos os laços com o convívio social. Na LEP estão estabelecidas as normas fundamentais que regerão os direitos e as obrigações do sentenciado no curso do cumprimento da pena, tendo como finalidade precípua atuar como um instrumento que possibilite condições que propiciem a reintegração social do condenado. Desta forma a CEPEC dispõe que

O PrEsp opera em três dimensões: levar ao imaginário social a importância do acolhimento do sujeito do sistema prisional, como estratégia de redução da violência e prevenção à criminalidade; possibilitar o acesso aos direitos sociais e trabalhar para a compreensão e implicação do aumento do capital

¹² Comarca é a área territorial que determina a jurisdição de um determinado Juízo ou Juiz. A formação de uma comarca possui regras distintas dos municípios, sendo assim, suas áreas de abrangência podem ou não coincidir.

social através de diversas atividades em grupo com os usuários do programa (PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE, 2009, p. 46).

A própria LEP, em seu artigo 26, define quem é o “egresso do sistema prisional”: liberados definitivos, pelo prazo de 1 (um) ano a contar de sua saída do estabelecimento penal; liberados condicionais, durante o período de prova. Porém em função da dinâmica sócio-jurídica, o PrEsp passou a atender não somente aqueles previstos legalmente, mas também todo sujeito que teve uma condenação e dessa condenação originou-se uma privação da liberdade.

Outro elemento importante com relação ao público alvo/atendido pelo programa está na criação do “pré-egresso”, que segundo a CEPEC é o “sentenciado que se encontra a, aproximadamente, seis meses de receber o direito de progressão de regime prisional” (PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE, 2009, p. 173). Essa incorporação diz respeito à necessidade de se aproximar do Sistema Prisional com vistas a divulgar o programa dentro dos estabelecimentos penais a fim de criar um vínculo com o PrEsp.

Do mesmo modo que a CEAPA, o PrEsp atua sob o mesmo CPC. A lógica de focalização do território é a mesma, na medida em que também a implementação do PrEsp está associada ao modo como o executivo estadual articula/negocia a provisão de bens e serviços aos egressos do sistema prisional.

Assim exposto, as políticas implementadas pelo governo de MG após 2003 trouxeram inovações institucionais importantes para a área da segurança pública. Houve uma tentativa de aproximação do enfrentamento dos fenômenos da violência e da criminalidade ao paradigma da segurança cidadã. Não obstante, esta aproximação pode se circunscrever na tentativa de incorporação da participação da sociedade civil, na medida em que é possível identificar uma compatibilidade entre o paradigma da segurança cidadã com a perspectiva da participação cidadã. As características dos programas da política de prevenção à criminalidade reforçam essa tentativa de compatibilização.

Deste modo o cenário de implementação da política de segurança pública e a política de prevenção à criminalidade é relevante como matriz explicativa, neste sentido a seguir analisaremos o modo como foi inserida participação da sociedade

civil na agenda do governo de MG, no qual buscou-se implementar suas expectativas governamentais.

4 A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS

Este capítulo visa a identificar o modo como se deu a inserção da participação social na agenda da política de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais. O objetivo também é compreender em que medida a política de prevenção social à criminalidade é permeável à participação da sociedade. Nesta perspectiva, serão analisados os condicionantes, o modo de inserção na agenda e quais são os mecanismos efetivos que permitem a participação da sociedade civil na política.

Para tanto, inicialmente, será necessário delinear o conceito de participação social utilizado, a fim de que possamos ter uma base de compreensão da maneira como a sociedade civil é considerada no marco da política e sua potencial contribuição para alterar o curso de ação quanto à prevenção social à criminalidade.

Em seguida, para identificarmos a inserção da participação social na política de prevenção social à criminalidade, são analisados documentos elaborados pelo Governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2011, prioritariamente o Plano Estadual de Segurança Pública, de 2003, e os Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado (PMDI), elaborados em 2004, 2007 e 2011. A análise desses documentos possibilitou identificarmos a natureza da participação social e sua inserção na política, bem como alguns tipos de arranjos e desenhos institucionais que, na perspectiva dos planejadores, possuem a potencialidade de contribuir para uma maior participação da sociedade civil na política de prevenção social à criminalidade.

4.1 Participação Social e teoria democrática: alguns apontamentos.

Na medida em que as democracias ocidentais foram se consolidando, a expectativa quanto ao seu teor “participativo” cresceram na extensão com que os cidadãos foram sendo incorporados aos mecanismos democráticos. Especificamente no Brasil, o processo de redemocratização ocorrido nas décadas de 1970 e 1980 produziu uma série de mobilizações envolvendo diversas parcelas da sociedade que, no limite, ansiavam por maior participação nos processos decisórios, especialmente quanto a políticas públicas.

No entanto, a compreensão de que democracia deve ser sinônima de ampla participação dos cidadãos não é algo consensual na teoria democrática. No início da década de 1970, Pateman (1992) problematizou os aspectos relacionados às teorias democráticas e à participação, principalmente a relação entre participação e democracias modernas. De acordo com a autora, em contraposição as teorias democráticas “clássicas”, a “moderna teoria democrática” mitigou o aspecto participativo em função da dificuldade de se implementar modelos de democracia, como até então eram concebidos, em razão da complexificação das sociedades e do surgimento dos Estados Totalitários que minavam a estabilidade da democracia. Para Pateman (1992), as modernas teorias democráticas, ao tentarem superar os entraves à democracia direta, propuseram a construção de regimes democráticos representativos e elitistas.

Pateman (1992) propõe uma recuperação das características participativas da teoria democrática. Para tanto, a autora busca recuperar as contribuições de pensadores como Rousseau, John Stuart Mill e G.D.H. Cole, que colocaram em relevo a dimensão da participação na democracia. Nesta perspectiva, a autora cita Rousseau ao propor que,

em sua teoria, participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992, p. 35).

Utilizando-se de Mill, Pateman (1992) considera que este autor também compreende que a democracia, sobretudo a participação dos cidadãos neste regime, tem uma função educativa, na medida em que “de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a um nível local; é neste nível que ele aprende a se autogovernar” (PATEMAN, 1992, p. 46).

Pateman (1992) demonstra as diferenças entre as características da participação na teoria de Rousseau e Mill, principalmente aquelas referentes às capacidades individuais dos cidadãos em participar, já que, para o primeiro, os cidadãos estão “abertos” psicologicamente à participação e seus efeitos e, para o segundo, esta questão é corroída pelos aspectos do sufrágio universal. No entanto, a autora

pondera que a teoria de Mill possui relevância ao demonstrar, dentre outros aspectos, a importância do poder local na participação e tomada de decisões.

Corroborando com as idéias de Rousseau e Mill, Pateman (1992) apresenta outro elemento na discussão acerca da participação, desenvolvido por Cole. De acordo com a autora, o autor se alinha em boa parte às idéias de Rousseau e Mill, porém as amplia ao inserir a dimensão do trabalho. Segundo Pateman (1992), ele postulou que a indústria fornecia aos indivíduos os elementos centrais que permitiriam a eles aprenderem e exercitarem a participação, pois os indivíduos se encontrariam em relações de subordinação e superioridade.

Pateman (1992) aprofunda questões referentes à participação no mundo do trabalho, entretanto, por ora, por força dos nossos objetivos, nos ateremos à dimensão abordada pela autora que ressignifica a participação social na teoria democrática. Pateman (1992) dedicou-se a fazer ponderações acerca da importância da participação na teoria democrática, no sentido de demonstrar a viabilidade de compatibilizar os elementos participativos “diretos” com as características gerais das democracias representativas modernas, na medida em que uma fosse complemento da outra.

Contrapondo as teorias democráticas modernas, que alijaram a participação como elemento central e constituinte da democracia, Pateman (1992) sintetiza seus argumentos ao dizer que

o resultado desse procedimento unilateral tem sido não apenas uma teoria democrática que desconheceu suas implicações normativas, as quais estabelecem o sistema político anglo-americano existente como nosso ideal democrático; esse procedimento resultou também numa teoria “democrática” que, em muitos aspectos, exibe uma estranha semelhança com os argumentos antidemocráticos do século XIX. A Teoria democrática não está mais centrada na participação do “povo”, na participação do homem comum, nem se considera mais que a principal virtude de um sistema político democrático reside no desenvolvimento das qualidades relevantes e necessárias, do ponto de vista político, no indivíduo comum, na teoria democrática contemporânea, o que importa é a participação da elite minoritária, e a não-participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política é vista como a principal salvaguarda contra instabilidade (PATEMAN, 1992, p. 138-139).

Importa sublinhar que Pateman (1992), ao recuperar a dimensão participativa na teoria democrática por meio dos teóricos clássicos, traz uma importante contribuição

ao “atrair atenção para o inter-relacionamento entre os indivíduos e as estruturas de autoridade no interior das quais eles interagem” (PATEMAN, 1992, p. 137).

A ideia de que a participação é elemento constitutivo dos regimes democráticos é fortalecida por Benjamin Barber (1984), ao criticar alguns fundamentos da teoria democrática liberal, que sustenta as democracias representativas modernas, considerando-as minimalistas, produtoras de uma democracia “fraca”. O autor argumenta que uma democracia “forte” deve se orientar pela ideia de uma comunidade autogovernada por participação dos cidadãos, o que aponta para a importância da educação cívica e da existência de instituições participativas, o que ele denomina de democracia participativa.

Barber (1984) considera que a participação não é facilmente institucionalizada e que uma democracia “forte”, requer uma agenda que expanda a participação e permita diferentes possibilidades para seu exercício, o que inclui desde arranjos de vizinhança (como assembleias de moradores) até uma nova arquitetura para o espaço público, passando por iniciativas cidadãs de legislação e referendo e sistemas de garantia para escolha de ações e/ou projetos públicos em diferentes áreas de políticas.

A teoria democrática, além de recuperar a importância da participação dos cidadãos, vive um importante momento de revisão, iniciado na década de 1990, que coloca em debate a relevância dos processos argumentativos que precedem as tomadas de decisão nos regimes democráticos. Considera-se que a troca de razões entre aqueles que deliberam pode produzir mudanças nas suas opiniões e pontos de vista, contrariando a ideia prevalecente de que as escolhas políticas são derivadas de posições predeterminadas e imutáveis. Também traz para o debate a importância de que aqueles que serão alcançados pelas consequências das decisões políticas devem ter a possibilidade de participar dessas decisões (Habermas, 1997). Tem-se, portanto, a recuperação da importância da deliberação para os regimes democráticos.

Avritzer (2000) aponta uma diferença no que diz respeito aos aspectos deliberativos no interior da teoria democrática. De acordo com o autor, principalmente a partir de Rousseau, privilegiaram-se os processos decisórios e a deliberação foi entendida

enquanto parte restrita à decisão. A participação social, nesse sentido, referia-se ao modo como as decisões políticas seriam tomadas. No entanto, o autor aponta que a teoria democrática tem proposto novos sentidos à ideia de deliberação, especificamente as vinculadas ao processo de argumentação (AVRITZER, 2000).

A ampliação da deliberação pública para além do processo decisório permite considerar uma participação da sociedade civil que se situa na criação de uma esfera pública que, além de contribuir para o próprio processo decisório, contribui para uma ação cívica por parte dos indivíduos no interior da argumentação. Assim,

apesar da participação e deliberação não serem sinônimos, parece interessante o fato de todos os arranjos deliberativos se constituírem em formas ampliadas de participação. A ampliação da participação parece, nesse caso, contribuir para a argumentação. Em primeiro lugar, porque os atores trazem para os arranjos participativos razões anteriormente não contempladas pelas decisões estatais. Nesse sentido, não existem dúvidas de que muitos dos arranjos deliberativos, especialmente aqueles que lidam com decisões sobre questões materiais, como é o caso do orçamento participativo no Brasil, trabalham fundamentalmente com a argumentação em torno de interesses distintos. O que os torna mais democráticos que os arranjos estatais baseados na aferição de interesses, via formação de maiorias eleitorais, é a presença permanente de um espaço de manifestação de interesses minoritários ou para a justificação de uma ação estatal em favor de um interesse determinado (AVRITZER, 2000, p. 43).

Desta forma, é possível “redescobrir” a democracia em seu sentido mais amplo, levando em consideração e aprofundando a dimensão da participação, bem como a sua importância para a democracia, não só pelos efeitos nos indivíduos, mas, sobretudo, por ressaltar a razoabilidade da compatibilidade entre democracia participativa e representativa.

Cabe agora uma reflexão específica acerca da participação social propriamente dita, para além do seu destaque na teoria democrática. Em termos gerais, e considerando a etimologia da palavra, participação significa “fazer parte, tomar parte e ser parte de algo ou um processo” (BORDENAVE, 1983; TEIXEIRA, 2000). Considerando a discussão acerca da teoria democrática, é possível inferir, nesse contexto, que a participação é o modo como os indivíduos, em um regime democrático, afetam e são afetados pela distribuição e pela aquisição do poder político.

Teixeira postula que a participação é uma “relação social e política, na qual os diversos atores interagem entre e si e com instituições políticas numa diversidade de espaços públicos” (TEIXEIRA, 2000, p. 42). O autor pondera que existem diversos modos de caracterizar a participação, fazendo menção a dois tipos: a *participação política* e a *participação cidadã*, detendo sobre esta última uma atenção específica. De acordo com o autor, essas duas modalidades não são excludentes entre si, mas indicam formas diversificadas e com conteúdos distintos na relação entre sociedade civil e Estado.

Segundo Teixeira (2000), a participação política diz respeito ao processo mais geral de relação dos indivíduos com o Estado, com conteúdos políticos. Esse tipo de participação se desenvolve de diversas formas: por meio das eleições, dos movimentos sociais, por partidos políticos etc. Para o autor,

o fenômeno da participação é bastante complexo e não pode ser reduzido a um mero ato eleitoral, episódico, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório. É um processo contraditório, que envolve uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses e valores, os quais se expressam sob várias formas conforme a capacidade daqueles e as condições objetivas do regime político que estão inseridos (TEIXEIRA, 2000, p. 37).

A participação política, segundo Teixeira (2000), possui alguns condicionantes que permitem que ela ocorra em menor ou maior grau. Segundo o autor, para que a sociedade participe politicamente, é necessário: (a) formação de uma massa de despossuídos, não integrada em qualquer camada social; (b) evidência da desigualdade e disparidade de poder entre os diversos segmentos sociais; (c) perda de prestígio e de eficácia dos mecanismos parlamentares e partidários; (d) formação de uma nova cultura política. Essas condições devem ser compatíveis e agregadas a mecanismos institucionais que permitam o acesso, por parte da sociedade civil, às estruturas de poder.

Teixeira (2000) demonstra uma ampliação do conceito de participação política, ao agregar, no seu conteúdo:

Dois elementos contraditórios presentes na atual dinâmica política: o primeiro, o “fazer ou tomar parte”, no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam situar-se no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido “cívico”, enfatizando as dimensões de

universalidade, generalidade, igualdade de direitos responsabilidades e deveres (TEIXEIRA, 2000, p. 48).

Teixeira (2000) postula que a participação cidadã não nega os mecanismos institucionais e formais de participação, mas apresenta novas perspectivas de participação da sociedade civil inserindo a dimensão da cidadania no conteúdo político da participação.

Neste sentido, a introdução de mecanismos de participação social é parte constituinte do processo democrático elevado à sua ampliação para além dos mecanismos formais, como o sufrágio universal. Especificamente o Brasil tem demonstrado avanços importantes nos últimos 20 anos no que diz respeito à criação de uma esfera pública participativa. Como exemplos é possível citar a expansão das experiências associativas, tais como as associações de bairro, as organizações profissionais, as Organizações Não Governamentais (ONG), bem como a criação de espaços institucionais, como conselhos de políticas públicas e conferências públicas (AVRITZER, 2009; 2010; FARIA et al, 2012).

4.2 A participação da sociedade civil na agenda da política de prevenção social à criminalidade.

Ao procedermos à análise da política de segurança pública no Brasil, nos parece um indicativo a compatibilidade entre as perspectivas da segurança cidadã e a da participação cidadã, pois ambas estão inseridas no contexto de efetivação da e fomento à cidadania. Especificamente, quando ajustamos o foco de análise para a política de prevenção social à criminalidade, nos parece claro que há traços concretos de uma tentativa de compatibilizar o paradigma da segurança cidadã nas ações desenvolvidas pela política de segurança de MG, sobretudo na política de prevenção social à criminalidade.

Na medida em que o paradigma da segurança cidadã coloca em relevo a participação da sociedade civil, é pertinente identificarmos quais são os elementos de participação que estão contemplados na política de prevenção social à criminalidade implementada pelo Governo de Minas Gerais, a partir da análise de seus instrumentos normativos. Nesse sentido, analisaremos alguns documentos que colocam em relevo o rol de prioridades estabelecidas pelo governo, buscando

identificar como e em que circunstâncias a participação da sociedade civil está prevista. Partimos da premissa de que os arranjos e desenhos institucionais apontados nos instrumentos normativos permitem compreender qual percepção se tem sob um dado fenômeno e o tipo de intervenção previsto.

Com objetivo de identificarmos o potencial participativo da política de prevenção social à criminalidade, não reduziremos o escopo de análise conforme os tipos mais complexos de participação (BORDENAVE, 1983)¹³. A intenção é identificar todo e qualquer mecanismo da política que permita que a sociedade civil participe, seja nos momentos de informação e de argumentação, seja nos processos decisórios.

Tomamos como marco analítico a eleição do Governador do Estado de Minas Gerais, Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que em 2003 instituiu um novo paradigma de gestão de segurança pública, ao criar a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). Essa eleição criou uma janela de oportunidades que possibilitou o encontro dos fluxos de problemas, de soluções e político. As crescentes taxas de criminalidade alcançaram níveis desconhecidos até então, provocando manifestações recorrentes da sociedade acerca deste problema e demandando soluções por parte das autoridades estaduais. Alguns estudiosos deste campo, tais como Beato (1999), Soares (2000) e Zaluar (2001) já vinham identificando e propondo algumas soluções alternativas às comumente empregadas nas políticas públicas de segurança, tendo como referência os conceitos de segurança pública e de segurança cidadã. Por sua vez, o tema entrou na agenda política, demandando das autoridades públicas sua entrada na agenda de governo.

A materialização desta agenda está na elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP), de 2003, que se configura como o início da mudança de paradigma na concepção da segurança pública em MG, que veio a orientar todas as ações estratégicas do governo de MG nessa arena. O PESP propunha ações que enfrentariam o recrudescimento das taxas de criminalidade vivenciadas no estado nos 10 anos anteriores. Interessante perceber que a criação do PESP foi concomitante à criação do Plano Nacional de Segurança Pública, mas quando este

¹³ Para Bordenave (1983), há níveis diferenciados e crescentes de participação, que vão desde a simples comunicação e/ou informação, por parte dos governos, aos cidadãos até a efetiva tomada de decisão compartilhada entre Estado e sociedade civil.

foi criado o governo de MG já tinha em mãos algumas estratégias traçadas quanto à reorganização da gestão das políticas de segurança pública.

O PESP está estruturando em sete princípios: (1) Combinação de políticas repressivas com políticas preventivas; (2) Integração das organizações do Sistema de Defesa Social; (3) Integração e racionalização do trabalho policial; (4) Participação da comunidade; (5) Respeito aos direitos humanos; (6) Articulação entre o executivo estadual e as esferas de governo municipal e federal; (7) Valorização profissional (MINAS GERAIS, 2003). Esses princípios se desdobram em três eixos de intervenção: (a) Integração e Participação Comunitária; (b) Prevenção Social e Situacional da Criminalidade; (c) Modernização das Instituições e das Práticas de Gestão.

Os princípios e eixos elencados no PESP deram origem a objetivos gerais e, no que diz respeito à participação social, ele prevê:

facilitar o acesso da população mineira à informação, através dos canais abertos de participação social e da divulgação das ações do plano estadual de segurança, incentivando a relação de confiança entre o cidadão e os órgãos da defesa social; por projetos e programas prioritários na agenda de governo (MINAS GERAIS, 2003, p.14)

O PESP postula, ainda, que a participação da sociedade:

não é uma tarefa apenas das instituições que compõem o Estado. Cabe também à sociedade civil uma participação decisiva na busca das soluções atinentes ao controle da criminalidade. Refere-se aqui não apenas a um dever dos cidadãos para com a comunidade, mas também a um direito que deve ser defendido e implementado (MINAS GERAIS, 2003, p. 12).

Neste sentido, é possível perceber que o PESP contém, em seu escopo, a ideia da participação social, o que nos leva ao exercício de compreensão acerca de qual participação da sociedade civil está sendo referida nas ações e projetos do PESP e em que momento esta aparece no Plano.

A primeira menção especificada de participação social no PESP diz respeito ao Projeto de Polícia Comunitária, que

busca ampliar a filosofia de policiamento baseada em parcerias entre as instituições policiais e a comunidade. Valoriza elementos que freqüentemente são dissociados e desvalorizados pelas polícias, quais sejam: o envolvimento da polícia e da comunidade, identificação e resolução de problemas e prevenção de crimes (MINAS GERAIS, 2003, p. 34).

O Projeto de Polícia comunitária visa atuar junto com os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP)¹⁴, em que a instituição militar se apropria em conjunto com a sociedade civil dos elementos constituintes da realidade local. Nesta perspectiva o projeto apresentado no PESP leva em consideração o fortalecimento de um determinado espaço de produção de saber, os CONSEP's, no intuito de que este seja um espaço privilegiado em que:

Pretende-se construir mecanismos de monitoramento dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, externos às organizações policiais, com a finalidade de promover autonomia para a atuação desses Conselhos e instrumentalizá-los para que cumpram seu papel planejador e fiscalizador das ações policiais (MINAS GERAIS, 2003, p. 34-35).

Outro projeto que faz menção à participação da sociedade civil diz respeito ao controle externo das polícias militares e civis materializados pela “ouvidoria de polícia”. De acordo com o PESP, este projeto visa reestruturar e modernizar o mecanismo de denúncia, por parte da sociedade, civil das ações desenvolvidas pelas instituições policiais. Ou seja, trata-se de um canal de recepção de denúncias acerca da atuação policial.

Como descrito o PESP, contempla a participação da sociedade civil em duas dimensões: uma diz respeito ao fortalecimento de estruturas de discussão e problematização da realidade local, em que a Polícia Militar se apropriará do saber ali produzido, no sentido de subsidiar as ações de enfrentamento à criminalidade e violência; o outro diz respeito ao “controle externo” das instituições policiais, com a criação de um canal de recepção de denúncias.

Em relação à primeira dimensão, percebe-se uma visão da sociedade civil em que ela se envolve no planejamento das ações policiais, com vistas a auxiliar na sua

¹⁴ Surgidos na esteira do período de expansão das experiências participativas, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública não possuem, em regra, uma regulação oficial por parte do Poder Executivo, sendo difusos os seus formatos e as suas atribuições. Em termos gerais, os CONSEP's são agrupamento de cidadãos de um determinado território que se organizam junto às instituições militares para discutirem questões referentes à segurança pública do território. No Estado de MG, os CONSEP's surgiram da Polícia Militar de Minas Gerais que o estabeleceu como: “entidade de direito privado, com vida própria e independente em relação à Polícia Militar ou a qualquer outro órgão público; modalidade de associação comunitária, de utilidade pública, sem fins lucrativos, constituída no exercício do direito de associação garantido no art 5º, XVII, da Constituição Federal, e que tem por objetivos mobilizar e congregar forças da comunidade para a discussão de problemas locais da segurança pública, no contexto municipal ou em subdivisão territorial de um Município. [...] tem vida própria e subordinação apenas à publicidade e a lisura de seus atos, que a PMMG pretende enfatizar pelo mecanismo da prestação de contas, eleições periódicas e registro público (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2013, p. 1).

formulação e na fiscalização e no monitoramento. No entanto, ao elencar os CONSEP's como instituição privilegiada da sociedade civil, o PESP mitiga outras formas de organização da sociedade civil, bem como o próprio projeto que visa, no limite, implementar um novo padrão de atuação da polícia militar reduzindo o escopo de intervenção da sociedade civil.

Já o projeto de ouvidoria de polícia possui uma percepção muito restrita da participação da sociedade civil ao reduzi-la a apenas a uma fonte individual de produção de denúncias. Obviamente não se está desconsiderando o valor embutido na ideia de controle da ação policial, no entanto esta apresenta uma visão mais reduzida da participação da sociedade civil. O que importa saber, no que diz respeito ao controle externo das instituições policiais, é a capacidade que este mecanismo possui de elaborar e produzir resultados com a informação que possui, o que demandaria outra pesquisa específica.

Deste modo, o PESP não traz avanços significativos em relação à participação da sociedade civil, já que boa parte de seus projetos está direcionado a um novo formato de gestão da política de segurança pública que não contempla em sua totalidade a participação da sociedade civil. Cumpre ressaltar que não foi possível identificar, na pesquisa realizada, se a própria construção do PESP fez parte de um processo em que a sociedade participou de sua elaboração. Esta omissão nos faz supor que não e, assim, não é de estranhar os poucos projetos que tratam da possibilidade de a sociedade civil participar da política de segurança pública do estado de MG.

Buscando verificar a inserção da participação da sociedade civil na agenda da política de segurança pública e nos programas de prevenção social à criminalidade, outro instrumento de planejamento relevante são os Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado (PMDI). A Constituição de Minas Gerais previu a construção de ferramentas de gestão das ações governamentais, delas destacando-se o Plano Plurianual de Ações Governamentais (PPAG) e PMDI. O primeiro, previsto pelo Artigo 154 da referida Constituição, estabelece, em conformidade com as diretrizes orçamentárias, a ações a serem desenvolvidas em um período de médio prazo pelo governo; já o segundo, previsto pelo artigo 231 da Constituição Estadual, é uma ferramenta estratégica de planejamento das ações do governo de

MG no longo prazo, onde estão expressos o arcabouço de prioridades da agenda do governo. O PMDI subsidia as metas contidas no PPAG, no sentido que estabelece as expectativas e os cenários desejáveis para a população mineira para um período maior de tempo.

Dedicaremos uma maior atenção ao PMDI, pois ele permite uma melhor compreensão das expectativas governamentais e sua agenda. Não entraremos nos detalhes metodológicos de construção do PMDI, concentraremos atenção na identificação das estratégias que envolvem a segurança pública, a política de prevenção social à criminalidade e a participação da sociedade civil nestas.

Em regra, o PMDI é resultado de debates no interior do Executivo, que o apresenta como projeto de lei ao Poder Legislativo, que, por sua vez, após o processo legislativo, o constitui como leis a serem implementadas pelo Executivo. O PMDI é elaborado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão colegiado subordinado diretamente ao Governador do Estado e composto pelos seguintes representantes, instituídos pela Lei Estadual 10.628 de 1992: Governador do Estado, que o presidirá; o Vice-Governador do Estado; Secretários de Estado; Universidade do Estado de Minas Gerais; Universidade Federal de Minas Gerais; Presidente do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG; Presidente da Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG; Presidente da Fundação João Pinheiro - FJP; Presidente da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC; Presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais - EMATER; Presidente da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM; Presidente da Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais - CDI-MG; Presidente do Instituto de Desenvolvimento Industrial – INDI.

A composição do CDES também prevê a participação da sociedade civil sendo contemplada por dois representantes de cada uma das seguintes instituições: Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG; Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais; Associação Comercial de Minas; Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais; Centro das Indústrias das Cidades Industriais; Clube de Diretores Lojistas de Belo Horizonte; Federação dos Trabalhadores em Agricultura do Estado de Minas Gerais; Coordenação Sindical de Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais; Federação das Empresas de

Transporte Rodoviário de Minas Gerais; Federação do Comércio de Minas Gerais. Destaca-se, nesta composição relativa à sociedade civil, representantes do que pode ser considerada a elite econômica do estado, uma vez que a maioria representa órgãos que reúnem grandes empresários de diferentes setores, ficando os demais atores sociais restritos aos trabalhadores da agricultura e do serviço público estadual.

Ao final do ano de 2003 foi apresentado o PMDI, contemplando o cenário exploratório compreendido pelos anos de 2004 a 2020, estruturado em três dimensões: (a) análise conjuntural; (b) cenário idealizado; (c) estratégias de materialização do cenário idealizado. Nesta perspectiva o PMDI visa

antecipar e sinalizar oportunidades e riscos para o desenvolvimento de Minas Gerais, contribuindo para a superação dos obstáculos existentes e para a atração de investimentos para o Estado; estimular a convergência e a integração de iniciativas, esforços e recursos de governos e de instituições públicas e privadas em oportunidades e segmentos de maior potencial de geração de benefícios sociais e econômicos; fornecer orientações e indicações para a concepção, seleção e priorização de projetos estruturadores; e subsidiar a elaboração do PPAG 2004-2007 (MINAS GERAIS, 2003, p. 5).

Como o intuito dessa pesquisa é identificar e compreender os mecanismos de participação social na política de segurança pública do Estado de MG, sobretudo na política de prevenção social, serão focados os elementos presentes no PMDI que fazem menção a essa dimensão.

A análise de conjuntura produzida pelo PMDI de 2004 teve como resultados a consideração de modo substancial da necessidade de reposicionamento do Estado de Minas Gerais, enquanto unidade federativa, nas dimensões política e de reestruturação da máquina pública. Neste sentido, o PMDI elencou os avanços em diversas áreas de atuação do estado, principalmente em razão da modernização da

estrutura pública, materializada no *choque de gestão*¹⁵. Assim, boa parte do cenário idealizado para MG, visa colocar o Estado em um local político privilegiado:

No futuro, ***Minas Gerais retoma a posição no cenário nacional*** que já teve em épocas passadas. Nossos líderes trabalham para o povo mineiro e para o Brasil e se impõem nacionalmente, com respeitabilidade e legitimidade política, participando de maneira inequívoca das decisões nacionais (MINAS GERAIS, 2003, p. 72)

No que diz respeito à política de segurança pública, o PMDI vem corroborar os estudos que apresentam o aumento dos índices de violência e criminalidade no estado de MG até aproximadamente o ano 2000.

Portanto, do ponto de vista da segurança pública a análise da conjuntura produzida pelo PMDI é de que houve, até o ano de 2000, uma escalada dos índices de violência e criminalidade em MG, mas que as ações de enfrentamento implementadas pelo Governo de MG em 2003 já teriam resultados, estabilizado os índices, quando não reduzindo-os. No documento é creditado este fator às ações de modernização da gestão da política de segurança com a criação da SEDS.

Em face de conjuntura apresentada e da expectativa a ser alcançada nos anos seguintes, o PMDI apresenta três grandes opções estratégicas: (1) promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis; (2) reorganizar e modernizar a administração pública estadual; (3) recuperar o vigor político de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2003).

Estas opções se desdobraram na agenda de prioridades composta por: (a) melhorar substancialmente a segurança dos mineiros, especialmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte; (b) prover a infraestrutura requerida por Minas Gerais, com ênfase na ampliação e recuperação da malha rodoviária e do saneamento básico; (c) melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, por meio da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação; (d)

¹⁵ Choque de Gestão trata-se de um modelo de administração pública baseado na austeridade fiscal que visa reduzir os gastos com a máquina pública, permitindo assim um maior investimento em políticas sociais. Este modelo foi implantado em 2003 no início do Governo Aécio Neves (PSDB), continuando com o Governo de Antônio Anastasia (PSDB) a partir de 2011. Este modelo possui até então três gerações: entre 2003 e 2006 o choque de gestão propriamente dito, em que o buscou-se zerar o déficit entre a receita do Estado e as despesas com a máquina estatal; a segunda geração entre 2007 e 2010 denominada de “Estado para Resultados”, caracterizada com estabelecimento de planejamentos com metas para o alcance de resultados; a terceira geração iniciada em 2011 e perdurando até então, foi denominada como “Gestão para Cidadania” na qual enfatiza-se a participação do cidadão como protagonistas das políticas públicas (MINAS GERAIS, 2013).

intensificar a atuação do Governo na gestão do meio ambiente, transformando-a em oportunidade para o desenvolvimento sustentável do Estado; (e) contribuir para a geração de empregos através de iniciativas e do incentivo a atividades que incluam jovens, mulheres e o segmento populacional maduro no mercado de trabalho; (f) fomentar o desenvolvimento econômico estadual, com ênfase no agronegócio, de forma regionalizada e com mecanismos inovadores que não comprometam as finanças estaduais; (g) reduzir as desigualdades regionais com prioridade para a melhoria dos indicadores sociais da região Norte e dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri; (h) estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo choque de gestão; (i) viabilizar novas formas de financiamento dos empreendimentos, construindo um novo marco legal, orientado para as parcerias público-privadas; (j) consolidar a posição de liderança política de Minas no contexto nacional (MINAS GERAIS, 2003).

Em relação à segurança, pública o PMDI desenvolveu ações estratégicas que visam dar materialidade às expectativas idealizadas: (1) Consolidar o projeto de controle de homicídios da RMBH e estendê-lo para outras 20 regiões do Estado; (2) Implantar um modelo de segurança que integre as ações das polícias, os bancos de dados (SIDE) e as áreas de inteligência, considerando, inclusive, o treinamento conjunto; (3) racionalizar as atividades operacionais da Polícia Militar e da Polícia Civil; (4) aumentar o enfrentamento integrado contra o crime organizado e promover campanhas efetivas de prevenção ao uso de drogas; (5) ampliar a quantidade de vagas nas penitenciárias; (6) ampliar o efetivo e reaparelhar as polícias e o Corpo de Bombeiros; (7) desenvolver políticas sociais focalizadas nas vítimas da violência; (8) promover a ressocialização de adolescentes em conflito com a lei; (9) ampliar a integração entre órgãos do Poder Executivo ligados à segurança, nos níveis federal, estadual e municipal e com órgãos de outros poderes como o Judiciário e o Ministério Público; (10) tornar efetivo o sistema de proteção de testemunhas e de pessoas sob ameaça; (11) Criação de um Conselho de Defesa Social para formular as políticas de segurança pública, com execução pela Secretaria de Defesa Social (MINAS GERAIS, 2003).

A dimensão da participação da sociedade civil está presente na política de segurança pública na ação estratégica *informação e comunicação ao público* que visa: (a) Implantar um sistema de informação e de comunicação com o público; (b) facilitar o acesso do público à informação; (c) fortalecer os CONSEP's; (d) elaborar campanhas educativas.

A análise do PMDI de 2003 chama atenção em dois aspectos: o primeiro diz respeito ao modelo de gestão implantado pelo governo a partir de 2003, que prioriza a racionalidade da máquina pública, o que inclui a gestão da política de segurança; o segundo é a intenção das lideranças políticas em situar Minas Gerais em um patamar privilegiado no cenário nacional, o que demanda assegurar condições que incluem a segurança dos cidadãos. A agenda de prioridades do Governo, portanto, está focada nessas duas dimensões.

Deste modo, na agenda do governo para segurança pública, a participação da sociedade civil acentua o caráter discutido no PESP de 2003, que coloca a sociedade civil enquanto *funcional* à construção e consolidação da gestão do estado de MG. Cabe ressaltar também que, diferentemente do PESP, até em razão do caráter distinto, o PMDI não traz maiores detalhes e informações acerca da política de prevenção social à criminalidade. Quando esta aparece, está generalizada no Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo! Portanto, a participação da sociedade civil nesta política está associada ao contexto macro do governo de MG e da política de segurança pública.

Dando continuidade às ferramentas estratégicas do Governo de MG, em 2007 é elaborado e apresentado um novo PMDI compreendendo o período de 2007 até 2023. De acordo com o governo este PMDI, “à luz dos resultados obtidos no último quadriênio, é o refinamento da estratégia, para tornar a realidade dos mineiros mais próxima da visão de futuro almejado” (MINAS GERAIS, 2007, p. 07). O PMDI contém o aprofundamento do choque de gestão, acrescentando a idéia de *Estado de Resultados* e estes são relacionados aos *destinatários de políticas públicas*, pretendendo-se: (1) pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis; (2) jovens protagonistas; (3) Empresas dinâmicas e inovadoras; (4) cidades seguras e bem cuidadas; (5) equidade entre pessoas e regiões (MINAS GERAIS, 2007).

Estes resultados quanto aos destinatários da ação do estado são relacionados a 11 *áreas de resultados*: (a) educação de qualidade; (b) protagonismo juvenil; (c) investimento e valor agregado da produção; (d) inovação, tecnologia e qualidade; (e) desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce; (f) logística de integração e desenvolvimento; (g) rede de cidades e serviços; (h) vida saudável; (i) defesa social; (j) redução da pobreza e inclusão produtiva; (k) qualidade ambiental (MINAS GERAIS, 2007).

Utilizando da mesma estrutura do PMDI anterior, este documento faz uma breve síntese da conjuntura mineira. No entanto, diferente do anterior, sobretudo devido ao contexto de produção do plano¹⁶, o atual PMDI não traz maiores detalhes e informações sobre a situação do Estado, ele apenas cita de modo retrospectivo a importância de MG perante os estados membros da federação. A constatação produzida pelo PMDI é a de que, embora MG se apresente como o terceiro estado mais rico economicamente do país, os indicadores sociais não acompanharam este posicionamento, sendo que em termos de distribuição de renda o estado se encontrava na 8ª posição e de desenvolvimento humano em 10º lugar. Nesta linha de raciocínio, o desafio presente no PMDI de 2007 era o de melhorar os indicadores sociais do Estado de MG.

A estratégia de desenvolvimento de MG está estruturada em sete setores: (1) perspectiva integrada do capital humano; (2) investimento e negócios; (3) integração territorial competitiva; (4) sustentabilidade ambiental; (5) rede de cidade; (6) equidade e bem-estar; (7) Estado para resultados. Definido os eixos, setores e estratégias o planejamento proposto pelo PMDI de 2007 é sintetizado pelo quadro abaixo:

¹⁶ O PMDI de 2003 foi o primeiro plano produzido no Governo de Aécio Neves (PSDB) eleito em 2002, portanto este plano materializou a implementação da agenda deste governo, neste sentido, no primeiro PMDI houve uma maior necessidade de explanação da conjuntura, na perspectiva de justificar as ações ali contidas.

Figura 3 – Quadro resumo do Plano Mineiro Integrado de 2007



Fonte: MINAS GERAIS, 2007.

Alguns poucos elementos presentes no PMDI de 2007 minimamente contemplaram a participação da sociedade civil, especialmente nas políticas públicas de segurança e na política de prevenção social à criminalidade. A participação, nesses casos, é associada à ideia de formação de capital social e de controle da sociedade sobre as ações do Estado, pois, de acordo com o PMDI,

o conceito de capital humano que aqui se utiliza é mais amplo, pois inclui não apenas a escolaridade média de uma dada população e a qualidade da educação a que esta tem acesso, mas também o grau de capacidade para o trabalho dos seus habitantes, a sua vitalidade - expressa através de indicadores de saúde e nutrição - e o seu protagonismo social (MINAS GERAIS, 2007, p. 17).

O PMDI acrescenta ainda que:

o fortalecimento do capital social, expresso através do elevado grau de empreendedorismo e protagonismo dos atores sociais, tem implicações positivas sobre o ambiente institucional, ao acentuar o grau de cobrança de resultados das instituições públicas (MINAS GERAIS, 2007, p. 18).

Em consonância com os destinatários das políticas públicas, o PMDI concentra boa parte de suas ações de fomento de capital humano (e, por conseguinte, de participação) no público jovem, levando em consideração, sobretudo a idéia de *protagonismo juvenil*, na medida em que:

Os jovens e adolescentes têm importante papel na construção do futuro de Minas Gerais. Envolvendo-se em atividades de alcance social, os jovens encontram oportunidades de autodesenvolvimento como cidadãos e profissionais. Essa participação construtiva dos jovens para o desenvolvimento de um espaço mais harmônico no Estado é entendida como protagonismo juvenil (MINAS GERAIS, 2007, p. 30).

Dentre as ações estratégicas de fomento ao protagonismo juvenil, destacamos, em conformidade com os objetivos deste trabalho, a mobilização da sociedade civil para a realização das ações de protagonismo juvenil e a consolidação dos projetos Escola Viva, Comunidade Ativa e Fica Vivo! (MINAS GERAIS, 2007) ¹⁷.

No que diz respeito à segurança pública o PMDI elenca os seguintes objetivos estratégicos: (a) buscar a redução da violência nas áreas urbanas e rurais; (b) pacificar as comunidades de risco, por meio de programas de prevenção; (c) integrar e melhorar a qualidade da ação policial; (d) criar e fortalecer as Ações de Inteligência Policial Integrada; (e) incentivar a participação crescente dos municípios e do setor privado, visando o desenvolvimento e manutenção dos diversos programas de Governo; (f) fortalecer as ações da Corregedoria e criar núcleos de avaliação e controle da qualidade do trabalho policial; (g) modernizar o sistema prisional e o sistema de atendimento a adolescentes em conflito com a lei; (h) acabar com carceragens da polícia civil (MINAS GERAIS, 2007).

Para alcançar os objetivos o PMDI aponta a necessidade de: (1) gestão integrada de informações; (2) integração e qualidade da ação policial; (3) expansão e modernização do sistema prisional; (4) atendimento às medidas socioeducativas; (5) prevenção social da criminalidade; (6) intensificação do uso da tecnologia de informação nas rotinas de monitoramento nas áreas centrais das grandes aglomerações urbanas.

¹⁷ Todas as demais ações estratégicas estão voltadas para a escolarização e desenvolvimento de habilidades laborais.

Como foi possível perceber, o PMDI de 2007 não traz em seu escopo uma dimensão específica da participação da sociedade civil, tanto em termos gerais, quanto na especificidade das políticas de segurança e prevenção social à criminalidade. A noção de participação aparece de modo mais apreensível na temática da juventude. No entanto, a presença da participação da sociedade civil enquanto protagonismo juvenil, diz mais respeito a uma estratégia de melhorias das condições de empregabilidade deste público, do que propriamente da participação destes nas políticas públicas.

Já a política de segurança pública não contempla em seu conteúdo, principalmente se comparando ao PMDI anterior, a participação da sociedade civil. Neste sentido, pelo PMDI não foi previsto nenhuma ação, projeto e ou programa, para além daqueles direcionados à temática da juventude que permitam criar mecanismos de participação da sociedade civil. Deste modo, não foi possível identificar a participação da sociedade civil no rol de prioridades das ações governamentais.

O que nos chama atenção para o PMDI de 2007, comparando-o com o de 2003, é a focalização de suas intervenções. Enquanto no primeiro PMDI a conjuntura era a de implementação de um determinado modelo de gestão, no segundo é possível identificar tanto a consolidação deste modelo, quanto uma maior ramificação de suas intervenções, focadas em grupos, territórios e fenômenos.

Seguindo a lógica de planejamento do governo de MG, em 2011 foi elaborado e apresentado o PMDI abrangendo o período de 2011 até 2030. Este PMDI foi denominado de *Gestão para Cidadania*, o qual busca “incorporar como principal desafio para o Governo de Minas Gerais a participação da sociedade civil organizada na priorização e acompanhamento da implementação da estratégia governamental” (MINAS GERAIS, 2011, p. 08). Neste Plano, portanto, a participação da sociedade é destacada como meio para identificar prioridades e para controlar a implementação das estratégias do governo.

O PMDI de 2011 possui quatro princípios: (a) transparência; (b) prioridades claras; (c) engajamento da sociedade civil; (d) participação com qualidade. O PMDI se organiza em quatro partes: a primeira faz uma síntese da conjuntura do Estado de Minas Gerais; a segunda está relacionada com as expectativas futuras; a terceira faz

menção às estratégias de implementação do cenário idealizado; a quarta trata das estratégias de regionalização das ações a serem desenvolvidas (MINAS GERAIS, 2011).

Na primeira parte, no que tange ao objeto desta pesquisa, a política de segurança pública, o PMDI traz a consideração de que,

após a escalada da violência nos anos 90, os índices vêm registrando melhoras consecutivas após 2003. Houve redução de 47% na taxa de crimes violentos contra o patrimônio, que passou de 445,5 para 238 por 100.000 habitantes, entre 2005 e 2009. Já a taxa de homicídios por 100 mil habitantes diminuiu de 20,4 para 17,2, no mesmo período. Com isso, Minas Gerais deixou de ocupar a posição de 13º colocado, em 2005, para ser o estado com a 5ª menor taxa de homicídios entre as 27 Unidades da Federação, em 2008 (MINAS GERAIS, 2011).

A seguir, o PMDI traz uma análise prospectiva do cenário idealizado e, para tanto, define as tendências que condicionam as expectativas de desenvolvimento futuro em três dimensões: (1) Estado e Sociedade; (2) Globalização e Competitividade; (3) Meio Ambiente e Sustentabilidade. Estas dimensões são mais bem ilustradas no quadro abaixo:

FIGURA 4 - Quadro resumo da análise de tendências para o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado de 2011

 TENDÊNCIAS MUNDIAIS	 TENDÊNCIAS NACIONAIS	 TENDÊNCIAS MINEIRAS
1.1. Estado e Sociedade		
▪ Aumento das pressões por ajustes fiscais e políticas públicas mais eficazes ▪ Sociedade em rede e em tempo real	▪ Forte expansão da conectividade: computadores, internet, celulares e redes sociais ▪ Preocupações crescentes com a erradicação da pobreza e inclusão social e produtiva	▪ Mudança demográfica: aumento da proporção da população em idade produtiva e da população idosa ▪ Fortalecimento das instituições, transparência dos governos, participação e <i>accountability</i>
1.2. Globalização e Competitividade		
▪ Globalização comercial, financeira e produtiva baseada em redes de valor distribuídas internacionalmente; ▪ Novo padrão de competitividade em nível global: larga escala de produção, baixo custo e alta densidade tecnológica; ▪ Ingresso de milhões de novos consumidores à economia de mercado, em especial na China e na Índia. ▪ Consolidação do conhecimento como um dos principais motores da economia mundial.	▪ Inserção do Brasil na economia mundial e maior visibilidade internacional. ▪ Reconfiguração econômica e espacial; ▪ Modernização da economia rural.	▪ Inserção externa crescente e grande relevância do setor minero-metalúrgico e do agronegócio; ▪ Urbanização e maior demanda por infraestrutura. ▪ Emergência de atividades de densidade técnico-científicas e articuladas com a Economia do Conhecimento.
1.3. Meio Ambiente e Sustentabilidade		
▪ Mudanças climáticas e a emergência da economia de baixo carbono ▪ Crescente incidência e impacto dos eventos naturais extremos: necessidade de prevenção e mitigação dos seus efeitos	▪ Aumento da relevância da questão ambiental ▪ Expansão da produção de biocombustíveis	▪ Aumento das pressões para a conservação, preservação e recuperação sustentável dos recursos naturais

Fonte: MINAS GERAIS, 2011

É importante destacar nessas dimensões a relação entre Estado e sociedade. De acordo com o PMDI, a crise fiscal do Estado, que atingiu seu ápice nos anos 1980, produziu uma nova orientação para a provisão de políticas públicas, na qual se destaca a passagem de um “Estado provedor para um Estado regulador”. Neste sentido há novas demandas pela qualidade e transparência da ação estatal (MINAS GERAIS, 2011). Por outro lado, segundo o PMDI,

assistimos também a uma sociedade cada vez mais consciente e participativa que, favorecida pelo avanço tecnológico, se organiza em rede e em tempo real, em um movimento crescente de compartilhamento de informações e conhecimentos e participação em processos de construção coletiva (MINAS GERAIS, 2011, p. 24).

Deste modo, na relação entre Estado e Sociedade, o PMDI expõe que há uma forte pressão pela eficiência e eficácia da máquina pública, ao passo que em uma sociedade altamente *conectada*, surgem demandas cada vez maiores pela

*accountability*¹⁸ e pela participação (MINAS GERAIS, 2013). Nesta linha de raciocínio, as estratégias propostas neste PMDI consideram que,

para o Brasil e Minas Gerais, as práticas de compartilhamento e gestão do conhecimento podem contribuir para a sustentabilidade das vantagens competitivas das organizações que as empreenderem. Para os governos, uma melhoria na coordenação de esforços internos e maior integração com outras instituições públicas ou privadas podem gerar processos mais eficientes e melhores resultados. Ressalta-se que a difusão das tecnologias de informação e comunicação também pode ser forte mecanismo de aproximação com a sociedade, podendo resultar no aumento da qualidade dos serviços públicos. Deve-se buscar um alinhamento entre essa nova possibilidade tecnológica e a cultura política, com a articulação crescente de sistemas de participação, diálogo, e construção coletiva (MINAS GERAIS, 2011, p. 25).

Para o cenário idealizado o PMDI coloca quatro princípios norteadores: prosperidade; qualidade de vida; cidadania; sustentabilidade. Cumpre destacar que para o PMDI, a noção de qualidade de vida está relacionada, dentre outros aspectos, à segurança pública, na medida em que

não há possibilidades de construção de um futuro com um ambiente de negócios atrativo, tampouco de atingir padrões aceitáveis de saúde e educação, se não existir um ambiente público seguro para os cidadãos e para as empresas. Aumentar a segurança e a sensação de segurança é essencial para o futuro do estado. Isso passa pela redução da incidência de violência, de criminalidade e de desastres nas áreas urbanas e rurais e pela adoção de medidas para atuação mais intensiva nas áreas de risco e de alta vulnerabilidade social - assim como sua integração aos outros espaços das cidades (MINAS GERAIS, 2011, p. 39-40).

Já a idéia de cidadania vincula-se ao exercício pleno dos direitos fundamentais, o protagonismo do cidadão, bem como a participação cidadã. Neste último aspecto, o PMDI considera que

a superação dos desafios para Minas Gerais até 2030 passa por valorizar o conceito de fim público, não estatal, ampliar o campo de cooperação entre a Sociedade e o Estado e promover o engajamento e a participação do cidadão, ampliando a transparência e o controle social das ações de governo (MINAS GERAIS, 2011, p. 40).

Para tanto, visa-se à implantação de uma *gestão para a cidadania*, na qual o Estado busca o compartilhamento de ações e a corresponsabilização com a sociedade civil.

¹⁸ De acordo com O'Donnel (1998) e Cunha (2011), *accountability* são os meios e mecanismos de uma sociedade democrática representativa pelos quais os agentes públicos prestam conta de suas atividades e condutas. A *accountability* representa uma forma de a sociedade exercer algum tipo de controle sobre os seus representantes, ao passo que contribui, também, para a redução da distância entre os representados e os representantes.

Deste modo, esta passa a atuar como um parceiro que auxilia o Estado na tentativa de concretizar o ideal de maior eficácia e eficiência no provimento de bens e serviços.

Como estratégia de materialização do cenário idealizado, o PMDI aborda a construção de *redes de desenvolvimento integrado* pelas quais se busca superar a setorialização das ações e a ineficiência na obtenção de resultados. Considera-se que,

Em rede, o Estado passa a atuar de forma transversal, estabelecendo laços com diferentes setores da sociedade, no sentido de responder as demandas, resolver problemas e propor estratégias customizadas de desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2011, p. 42).

Neste sentido o PMDI constrói quatro eixos integradores: compreensão da realidade; formulação de ações; execução de ações; avaliação e monitoramento. Estes eixos se desdobram em 12 redes de desenvolvimento: (1) rede de educação e desenvolvimento humano; (2) rede de atendimento a saúde; (3) rede de defesa e segurança; (5) rede de desenvolvimento social e proteção; (6) rede de desenvolvimento econômico sustentável; (7) rede de ciência, tecnologia e inovação; (8) rede de desenvolvimento rural; (9) rede de identidade mineira; (10) rede de cidades; (11) rede de infraestrutura; (12) rede de governo integrado, eficiente e eficaz (MINAS GERAIS, 2011).

Cada rede de desenvolvimento possui objetivos estratégicos prioritários que visam sua implementação. Deste modo deteremos atenção àqueles que dizem respeito à segurança pública e a política de prevenção social à criminalidade, agora inseridas em um contexto em que a participação da sociedade civil é contemplada e, de certo modo, destacada.

Na rede de defesa e segurança os objetivos estratégicos prioritários são: (1) reduzir as incidências de violência, de criminalidade e de desastres nas áreas urbanas e rurais; (2) ampliar a segurança e a sensação de segurança; (3) integrar as áreas de risco à dinâmica das cidades, principalmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH); (4) combater o consumo e o tráfico de drogas; (5) reduzir a violência no trânsito; (6) consolidar a integração das ações dos órgãos que compõe

o sistema de defesa social; (7) modernizar as técnicas de gestão e aumentar a integração dos sistemas socioeducativo e prisional; (8) Consolidar e disseminar projetos focados na prevenção da violência e dos sinistros no meio urbano; (9) aumentar a efetividade das políticas sobre drogas; (10) promover atividades de educação, conscientização, fiscalização e prevenção de acidentes no trânsito; (11) expandir a atuação preventiva dos órgãos do sistema de defesa social; (12) investir em inteligência de segurança pública; (13) modernizar a Polícia Civil para ampliar a sua capacidade de identificação e esclarecimento de crimes; (14) fortalecer as ações das Corregedorias e das Ouvidorias de polícia (MINAS GERAIS, 2011).

Na rede de defesa e segurança, portanto, não se identifica nenhum objetivo que se relaciona à participação da sociedade civil. Diferentemente, na rede de desenvolvimento social e proteção pode ser encontrado o seguinte objetivo prioritário estratégico: “consolidar e expandir os conselhos de direitos, as conferências temáticas e os comitês estaduais e municipais para a ampliação da participação da sociedade civil nas temáticas de desenvolvimento e proteção social” (MINAS GERAIS, 2011, p. 68). Já na rede de cidades há o objetivo prioritário estratégico de “induzir e apoiar a formulação de planos regionais estratégicos para as regiões do Estado com a participação da população local” (MINAS GERAIS, 2011, p. 92). Na rede de governo integrado, eficiente e eficaz identificamos os objetivos estratégicos prioritários: “ampliar a transparência, a participação e o controle social das ações de governo; ampliar os espaços públicos institucionalizados voltados para a construção participativa de políticas públicas estaduais” (MINAS GERAIS, 2011, p. 100-101).

O PMDI expõe, como estratégia de implementação de seus pressupostos, a regionalização das ações governamentais, postulando que “a estratégia de regionalização consiste, portanto, em focalizar ações nos territórios, de modo a potencializar suas vantagens comparativas e compensar as carências territoriais, minimizando as assimetrias regionais” (MINAS GERAIS, 2011, p.102). Neste sentido é proposta uma gestão em rede para o Estado, focada, dentre outros aspectos, em uma gestão participativa.

A Gestão Participativa, por sua vez, constitui-se na construção de um espaço legítimo de interface entre a sociedade civil organizada e o Governo do Estado, em cada uma das regiões de planejamento. Este espaço

consiste em encontros com integrantes da Sociedade Civil Organizada, em cada região, a fim de tornar conhecida a estratégia organizada nas Redes de Desenvolvimento Integrado, ou seja, as políticas que serão ali implementadas. Mais do que alinhar informações entre o governo e a sociedade, a Gestão Participativa possibilita a priorização das estratégias, a partir da percepção da sociedade local, permitindo-lhe uma participação ativa e não mais apenas como receptora de políticas públicas (MINAS GERAIS, 2011, p. 104).

No PMDI de 2011, de modo mais genérico, foi possível perceber a inserção, de forma mais sistematizada, da participação da sociedade civil na agenda governamental, principalmente comparando com os Planos anteriores. A própria denominação do PMDI já é um indicativo disto, reforçada pelos princípios norteadores, nos quais tanto o engajamento social quanto a participação com qualidade são elencados. Outro ponto a ser destacado é a própria análise de prospectiva, que expõe uma forte pressão por ações mais responsivas do Estado, reforçando assim a ideia de *accountability* e vinculando a ideia de participação com as de transparência e de controle.

Também chama à atenção, neste PMDI, a ideia da participação da sociedade civil seja como parceira do Estado nas políticas públicas seja como portadora de um saber que fornece ao Estado mais informações que lhe permite um maior espectro de intervenção, quando atuando em conjunto. O PMDI de 2011 propõe uma gestão para cidadania, na qual o Estado se abre para a possibilidade de articulações junto com a sociedade civil visando à implementação de políticas públicas mais eficientes e eficazes. A lógica territorializada, que orienta as estratégias planejadas, leva em consideração aspectos relacionados à dinâmica vivenciada nos territórios contando com a participação da sociedade civil.

No entanto, a inserção de uma maior participação da sociedade civil na agenda do governo de MG, evidenciado no PMDI de 2011, é problemática, devido ao *modo* e à *função* que são dados a esta inserção. Como já descrito anteriormente, a participação da sociedade civil pode ocorrer em diferentes graus, aos quais correspondem diferentes papéis. A concepção de participação da sociedade civil contida no PMDI permite inferir que a inserção da participação social se faz mais presente em estratégias que dizem respeito à gestão e implementação das políticas públicas. O que se percebe é uma lógica em que o Estado, com o objetivo de

encontrar alternativas de manutenção e provisão de bens e serviços, busca “parcerias” junto à sociedade civil organizada.

Embora a expectativa de participação da sociedade civil atravessasse boa parte do conteúdo do PMDI, especificamente no que diz respeito à segurança pública ela é tímida, quando não é inexistente. A política de segurança é uma temática sempre presente na agenda governamental, desde o primeiro PMDI, porém não foi possível identificar que esta tem sido acompanhada por estratégias de inserção da participação da sociedade civil. Há um princípio de participação, que se torna vago na medida em que não é contemplada, por exemplo, dentre os objetivos prioritários estratégicos. Deste modo, a própria política de prevenção social à criminalidade sofre os efeitos da “não inserção da sociedade civil”, pois como parte do arcabouço de intervenções da política de segurança pública esta não possui respaldo institucional que lhe permita desenvolver ações mais participativas.

Em termos gerais, todos os PMDI’s analisados possuem foco concentrado na política de segurança pública, pauta sempre presente nas estratégias governamentais, porém a política de prevenção social à criminalidade raramente possui algum relevo, mesmo nas especificidades da política de segurança pública. Se a política de prevenção social à criminalidade, dada suas expectativas participativas elencadas no capítulo anterior, não é contemplada devidamente na própria lógica interna da política de segurança pública, isto nos leva à percepção de que tanto a participação da sociedade, quanto a política de prevenção social à criminalidade têm suas potencialidades reduzidas.

A apreensão dos PMDI’s sinaliza que a participação da sociedade civil é fragmentada e, quando aparece, se confunde com repasse de responsabilidades. Acentua-se o caráter instrumental e funcional da participação, mitigados os aspectos argumentativos e participativos. Um exemplo dessa relação funcional pode ser encontrado no Termo de Parceria celebrado entre a CEPEC e a OSCIP Instituto Elo para implementação da política de prevenção social á criminalidade. Embora o Instituto Elo seja formalmente uma instituição autônoma e supostamente capaz de realizar as atividades previstas, sobressai, em larga medida, a gestão dos recursos humanos e financeiros, cabendo ao Estado, além de financiar a política, a coordenação metodológica das ações e dos programas. Ou seja, nestes termos, a

parceria entre a sociedade civil e o Estado não garante que, de fato, há participação da sociedade na política, mas apenas a transferência de algumas responsabilidades.

É também possível identificar que há avanços ao longo dos anos quando se analisa os PMDI's: se, no primeiro, o que estava em voga era a implementação de um modo de gestão governamental, no segundo identifica-se um espraio desta gestão, aliada a uma expectativa de capilarização das ações governamentais e, no último, avança-se no sentido de maior *porosidade* à participação da sociedade civil. Se levarmos em consideração um *continuum* do ponto de vista da participação da sociedade civil, no último PMDI há uma maior abertura para que a sociedade participe das políticas públicas implementadas pelo Governo de MG.

Entretanto, quando se analisa a participação social na segurança pública e especificamente na política de prevenção social à criminalidade, percebe-se uma lacuna. Primeiro, a pouca representatividade da política de prevenção social à criminalidade no arcabouço da política de segurança pública faz com que, ao menos quando se analisa o PMDI, ela não tenha força política que permita agregar para si maior valor. Segundo, como já discutido, a política de prevenção social à criminalidade busca incorporar em seu escopo características associadas ao paradigma da segurança cidadã e esta, por sua vez, agrega elementos relacionados à participação cidadã, ou seja, se a política de prevenção social possui menos espaço, menor será a possibilidade, dentro da política de segurança pública, de se construir mecanismos, desenhos e arranjos institucionais que contemplem a participação da sociedade.

Ademais, a própria construção do PMDI é passível de análises no sentido do modo como este é elaborado. Como descrito, a construção do PMDI contempla a participação da sociedade civil através do CDES, porém ao identificarmos as instituições da sociedade civil que compõe o conselho, percebemos que no geral trata-se de atores políticos cuja representatividade política está vinculada aos setores vinculados à indústria e ao comércio. Embora estas instituições, no sentido estrito não sejam associadas às tipologias do Estado e do Mercado, elas se encaixam no rol das instituições que pertencem ao Terceiro Setor, contudo o que se percebe é que, mesmo possuindo essa diferença, não há representatividade significativa de parcelas populares da sociedade civil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso traçado nessa pesquisa visou compreender como que foi a incorporação da participação social no rol de prerrogativas da política de segurança pública do estado de MG, especificamente através dos programas que compõem a política de prevenção social à criminalidade. Utilizando de insumos produzidos pela ciência política, sobretudo aquelas que dizem respeito à análise de políticas públicas, buscou-se identificar como a participação da sociedade civil entrou na agenda de governo, materializando-se em ações públicas.

Vimos que após as eleições de 2002 criou-se um ambiente político favorável, permitindo que fossem incorporadas à agenda de governo mudanças institucionais que resultaram em um novo modelo de gestão do governo de MG, principalmente na provisão da ordem pública e segurança.

Essa mudança é bem compreensível pelo modelo de múltiplos fluxos: a questão da criminalidade e violência transformou-se num problema público, demonstrado e destacado por meio de indicadores, cujo agravamento demandava pensar estratégias de intervenção; as alternativas para tanto foram criadas por instituições, especialmente o CRISP e a Fundação João Pinheiro, que funcionaram como comunidades epistêmicas, cujos especialistas produziram saberes tanto acerca da compreensão quanto dos modos de enfrentamento do problema, propondo uma série de alternativas que foram implementadas pelo governo de MG; as eleições proporcionais de 2002, que elegeram Aécio Neves como governador com uma sustentável base de apoio no parlamento mineiro, permitiu a criação de forças políticas que atuaram na arena pública. A constituição deste governo criou uma janela de oportunidades para a qual confluíram os três fluxos, criando as condições favoráveis para introduzir mudanças institucionais em larga escala, sobretudo na formulação e execução das políticas de segurança.

A despeito das mudanças institucionais, vimos também que o modo como se configuram os desenhos e arranjos governamentais influenciam sobremaneira a operacionalização de políticas públicas. Quando são analisadas as instituições que compõem a política de segurança pública, percebe-se que estas, mesmo com toda a confluência, não foram capazes de incorporar de modo mais incisivo a participação da sociedade. A nossa conclusão é de que, mesmo inovando do ponto de vista da gestão, permaneceram, sob o arcabouço da política de segurança pública, instituições que constrangeram o novo formato institucional em decorrência de seu legado prévio. Neste sentido, a inserção de uma perspectiva mais participativa na segurança pública teve que enfrentar, por exemplo, a tradição das instituições policiais.

Estes fatores também são um dos possíveis argumentos que explicam a baixa inserção da própria política de prevenção social à criminalidade no rol de prioridades do governo de MG. Esta política possui como característica fundamental a segurança com cidadania, pautada em preceitos da participação cidadã. Ela não consegue se desenvolver de modo pleno, pois tanto a perspectiva participativa quanto a própria política enfrentam um cenário em que persistem perspectivas conservadoras de segurança pública.

Neste sentido, ao longo do estudo, foi possível perceber um descompasso entre o discurso participativo que atravessa a política de prevenção social à criminalidade e a concepção de segurança pública ainda sob forte influência do paradigma da *segurança pública*. Esse descompasso é manifesto no rol de prioridades elencados nos instrumentos normativos do governo de MG, que pouco sistematizam a participação social e a política de prevenção social à criminalidade.

É difícil imaginar um cenário em que a política de prevenção social à criminalidade implante, em toda sua plenitude, as expectativas participativas, se na própria constituição da agenda de governo ela aparece reduzida. Isso gera outro descompasso entre os resultados esperados pelo conteúdo de prevenção social à criminalidade e o que foi planejado. É como esperar um resultado para o qual não houve a previsão.

A participação da sociedade civil na política de segurança pública e nas ações da política de prevenção social à criminalidade, nos moldes previstos pelos autores da democracia participativa, passa pela incorporação da participação na agenda de governo e adoção de desenhos e arranjos institucionais que permitam que os cidadãos ampliem suas potencialidades participativas para além do aspecto funcional e instrumental. As instituições devem ser capazes de permitir que os cidadãos interfiram nos cursos de ações, no sentido de trazer a tona demandas, expectativas, soluções com objetivo de tornar as políticas públicas mais eficientes e eficazes.

Chama atenção a ausência de instituições participativas na área da segurança pública, mesmo na política de prevenção social à criminalidade. Nem o PMDI de 2011 traz em seu escopo instituições que em outras políticas já se afirmaram do ponto de vista participativo. Não foi possível encontrar na agenda de governo a implantação de conselhos, conferências e ou consultas populares que poderiam criar um canal de participação com a sociedade civil. Ademais, cumpre ressaltar que a ideia de participação identificada na agenda de governo de MG tem mais conteúdos instrumentais e funcionais, próprios do projeto político neoliberal, do que de autonomia e emancipação, próprios do projeto democrático-participativo, e que isto se expressa na valorização de parcerias, especialmente na área da segurança pública.

A participação da sociedade civil deve ser compreendida não apenas como atributo necessário a implementação de formatos de gestão específico. A premissa trabalhada ao longo dessa pesquisa é de que a participação social reforça características cívicas dos cidadãos, aperfeiçoando a democracia; permite uma nova forma de enfrentar os fenômenos da criminalidade e da violência e, no limite, ajusta as diferenças que há entre as expectativas da política de prevenção social à criminalidade com a segurança pública no estado de MG.

De modo específico, a política pública de segurança, assim como a política de prevenção social à criminalidade implementadas em MG carecem de elementos que possibilitem uma participação mais robusta da sociedade civil. As contribuições de Fung (2004) nos dão importantes indicativos de como é possível pensar estratégias que contemplem esta participação no escopo das políticas públicas.

Neste horizonte de pensamento, o primeiro passo a ser dado é incorporar, de modo mais concreto, na agenda do governo de MG, características e dimensões participativas, tanto no nível macro quanto no nível micro. No que tange às políticas públicas de segurança, há prerrogativas paradigmáticas de concepção de políticas públicas que permitem que elas sejam mais permeáveis à sociedade civil.

Um segundo passo pode ser dado em direção à própria política de prevenção social à criminalidade, pois, embora seja possível identificar no conteúdo dos programas que a compõe e em escala moderada, elementos que visam uma maior participação social, a política de prevenção social, dentro do escopo da política de segurança pública, parece não ter relevância mais significativa no rol de prioridades do governo de MG.

Estas questões expõem uma contradição no interior das políticas públicas de segurança implementadas pelo governo de MG após 2003. Há um constrangimento tanto do ponto de vista político quanto teórico para que as políticas públicas passem a ser capazes de incorporar a participação da cidadania. Não obstante a esses constrangimentos, a segurança pública, de modo geral, se alijou do processo de maior democratização das ações estatais, muito em função das características contextuais nas quais a política pública se insere, sobretudo no que diz respeito ao federalismo, a descentralização e ao legado prévio proporcionado pelas instituições

policiais. Sendo assim, a gestão das políticas de segurança pública, que sempre esteve a cargo dos governos estaduais, não conseguiu avançar no sentido de uma maior participação social.

A política de prevenção social à criminalidade parece estar refém das próprias características de gestão do governo de MG, que pouco avança na esfera participativa, sobretudo como resultante de uma política da segurança pública que sofre com os efeitos da pouca porosidade à participação social. É possível perceber que há potencialidades participativas quando são analisados separadamente os programas da política de prevenção à criminalidade, principalmente aqueles que possuem em sua lógica a territorialidade. No entanto parece haver um descompasso entre as agendas governamentais e da segurança pública com a política de prevenção social à criminalidade quando o foco de análise é a participação social.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo, (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/ARRETCHE_Relacoes%20Federativas%20nas%20Políticas%20Sociais.pdf

ARRETCHE, Marta. **Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995**. Dados, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova 50, 2000, p. 25-46.

_____. Reforma política e participação no Brasil. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 35-44.

_____. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In: AVRITZER (org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Editora Cortez, 2009, p. 27-54.

_____. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010, p. 07 a 56.

BARBER, Benjamin R. **Strong democracy: participatory politics for a new age**. Berkeley: University of California, 1984.

BEATO, Cláudio. Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial: Eficiência, equidade e accountability. In: Marcus André Melo. (Org.). **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco e Editora massangano, 1999, v. 1, p. 335-365.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. (Vol. 1). **Universidade de Brasília**, 2000.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Senado Federal.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, p. 87-122.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, Fabiana Santos de Oliveira; MENDES, Miriam Aparecida. **A atuação do Serviço Social nos novos rumos da execução penal, dentro da política de prevenção à criminalidade de Minas Gerais: penas alternativas**. 2º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais – CRESS 6ª Região (org.). Belo Horizonte. 2009.

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema de governo no Brasil. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (orgs.) **O sistema político brasileiro**. São Paulo: Editora UNESP. 2007 61-78.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. Editora 34 Ltda, 2004.

COMISSÃO TÉCNICA DE CONCEITOS DO PROGRAMA MEDIÇÃO DE CONFLITOS. **Programa Mediação de Conflitos: uma experiência de mediação comunitária no contexto das políticas públicas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. **Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, ano 01, edição 01, p. 06-20. 2007

CUNHA, Eleonora S. M. Democracia e controle público. In: ALMEIDA, Debora R. (org.). **Participação e controle social na saúde**. Belo Horizonte: UFMG: FAFICH, 2011.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G; SALM, José F. (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª ed., 2010.

FARIA, Carlos Aurélio P. de. **Ideias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n.51, p. 21-30, 2003.

FARIA, Claudia F.; SILVA, Viviane P. ; LINS, Isabella L. . Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 7, p. 249-284, 2012.

FERRAREZI, Elisabete; REZENDE, Valéria. **Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor**. Brasília: Comunidade Solidária, 2001. Disponível em: http://www.senadoralvarodias.com/arquivo/2007_10_01_manual_oscip.pdf. Acessado em: 12/05/13

FILOCRE, D'aquino. **Classificações de políticas de segurança pública**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, ano 03, edição 05, p. 146-158. 2009.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, ano 03, edição 05, p. 100 -14. 2009.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (orgs). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed, v. 34, p. 107-130, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique (orgs.). **Políticas públicas: coletânea volume 01**. Brasília: ENAP, 2006, p. 219-245

LEITE, Fabiana de Lima. Introdução. In: **Política de prevenção social à criminalidade: a experiência de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2009, p. 17-26

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013.

_____. **Lei Delegada nº 56, de 2 de janeiro de 2003: cria a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências.** Belo Horizonte: Diário do Executivo, 2003.

_____. **Plano Estadual de Segurança Pública.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Defesa Social, 2003.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2003.

_____. **Lei Delegada nº 117, de 25 de janeiro de 2007: dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Defesa Social.** Belo Horizonte: Diário do Executivo, 2007.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2007.

_____. **Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011: dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado de Minas Gerais e dá outras providências.** Belo Horizonte: Diário Oficial do Executivo, 2011.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2011.

_____. **Choque de gestão.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2013. Disponível em: <http://www.choquedegestao.mg.gov.br/>. Acessado em: 13/05/13

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** Revista Lua Nova, nº. 44, 1998, p. 27-54.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. Conselho de segurança pública. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/9bpm/conteudo.action?conteudo=319&tipoConteudo=itemMenu>. Acesso em: 19/04/13

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos.** 9. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. Disponível em: <http://www.pucminas.br/biblioteca>. Acesso em: 29/06/13

PNUD. **Segurança cidadã, desenvolvimento humano e governabilidade democrática: ferramentas para a formulação de políticas de segurança cidadã.** PNUD, 2005.

PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE. **Prevenção social á criminalidade: a experiência de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2009

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Ideias e formação de agenda de uma reforma educacional. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 19, n. 70, p. 191-218, 2011.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: *avanços e validade*. **Cadernos EBAPE**, v. 2, n. 1, p. 01-12, 2004.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Política criminal**: Realidades e ilusões do discurso penal. 2002. Disponível em: http://www.cirino.com.br/artigos/jcs/realidades_ilusoes_discurso_penal.pdf. Acessado em: 23/01/2013.

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

SARAVIA, Enrique. Introdução á teoria da política pública. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Enrique (orgs). **Políticas Públicas: coletânea volume 01**. Brasília: ENAP, 2006, p-21-42.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Estudos Avançados, v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003.

_____, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOUZA, Celina *et al.* **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, v. 8, nº 16, p. 20-45, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2000.

ZALUAR, Alba Maria. **Poder Local e Segurança Pública**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 46, n.231, p. 05-08, 2001.