

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento

Bruna Nayara Marques

**POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS: uma  
análise dos marcos institucionais e implicações para os atendimentos ao público**

Belo Horizonte

2020

Bruna Nayara Marques

**POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS: uma análise dos marcos institucionais e suas implicações para o atendimento ao público**

Monografia de especialização apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Projetos Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto da Silva Júnior.

Belo Horizonte

2020

301  
M357p  
2020

Marques, Bruna Nayara.

Política de prevenção à criminalidade de Minas Gerais [recurso eletrônico] : uma análise dos marcos institucionais e implicações para os atendimentos ao público / Bruna Nayara Marques. - 2020.

1 recurso online (35 f.) : pdf

Orientador: Paulo Roberto da Silva Júnior.

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Criminalidade. 2.Segurança pública. 3.Terceiro setor. 4.Políticas públicas. I. Silva Júnior, Paulo Roberto da. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
**Departamento de Sociologia**  
Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha  
31.270-901 - Belo Horizonte - MG

## **ESPECIALIZAÇÃO EM PROJETOS SOCIAIS: FORMULAÇÃO E MONITORAMENTO**

### **ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA DE 2017770137 - BRUNA NAYARA MARQUES**

Aos vinte dias do mês de fevereiro de dois mil e vinte, reuniu-se a banca examinadora de defesa de monografia do Curso de Especialização em Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento, composta por Orientador: Paulo Roberto da Silva Junior e Profa. Dra. Danielle Cireno Fernandes para examinar a monografia intitulada *“Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais: uma Análise dos Marcos Institucionais e Implicações para os Atendimentos Ao Público”* de 2017770137 - BRUNA NAYARA MARQUES. Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da banca examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela aprovação da monografia. Para constar, foi lavrada a presente ata que vai datada e assinada pela Coordenadora.

Belo Horizonte, 20 de fevereiro de 2020

Profa. Danielle Cireno Fernandes  
Coordenadora do Curso de Especialização em  
Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento

## Resumo

A Política de Prevenção à Criminalidade, executada pelo Estado de Minas Gerais desde 2003, tem como objetivo contribuir para a prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos. Essa política está estritamente relacionada com o conceito de Segurança Cidadã, que amplia a concepção de Segurança Pública tradicional e considera a violência como um fenômeno multicausal e que impede o gozo pleno da cidadania. Desde a sua concepção, a Política de Prevenção à Criminalidade em Minas Gerais é executada pela pasta responsável pela Segurança Pública no Estado e tem como modelo de execução a parceirização com Organizações do Terceiro Setor. O presente estudo tem como objetivo realizar uma análise dos principais marcos institucionais da Política de Prevenção, no período de 2003 a 2018, e relacioná-los com possíveis consequências no que tange o número de atendimento ao público dessa política pública. Para tanto, a pesquisa utiliza de material bibliográfico relacionado à discussão da prevenção à criminalidade, de documentos públicos que permitem a identificação desses marcos institucionais ao longo do tempo e dos dados de atendimentos da Política de Prevenção. Por fim, conclui-se que as alterações na parceria com as organizações do Terceiro Setor provocou um grande impacto em termos dos números de atendimentos ao público, enquanto que mudanças na estrutura formal do setor responsável pela gestão da Política no Estado não produziram consequências referentes a atendimentos. Então, de modo geral, percebe-se que há uma fragilidade institucional dessa política, que atua sob um viés ainda inovador no Brasil, que impacta diretamente o público atendido.

Palavras chave: Segurança Pública; Prevenção à Criminalidade; Terceiro Setor; Políticas Públicas.

## **Abstract**

The Crime Prevention Policy, implemented by the State of Minas Gerais since 2003, aims to contribute to the prevention and reduction of violence and criminalities affecting certain territories and groups most vulnerable to these phenomena. This policy is strictly related to the concept of Citizen Security, which broadens the concept of traditional Public Security and considers violence as a multi-causal phenomenon and which prevents full enjoyment of citizenship. Since its conception, the Crime Prevention Policy in Minas Gerais has been implemented by the Secretary responsible for Public Security in the State and has as its execution model the partnership with Third Sector Organizations. The present study aims to carry out an analysis of the main institutional milestones of the Prevention Policy, from 2003 to 2018, and to relate them with possible consequences regarding the number of public attendances of this public policy. To this end, the research uses bibliographic material related to the discussion of crime prevention, public documents that allow the identification of these institutional frameworks over time and data from the Prevention Policy. Finally, it is concluded that the changes in the partnership with Third Sector organizations caused a big impact in terms of the number of attendances to the public, while changes in the formal structure of the sector responsible for the management of Politics in the State did not produce consequences related to treatments. Therefore, in general, it is clear that there is an institutional weakness of this policy, which operates under a still innovative approach in Brazil, which directly impacts the public served.

Key-words: Public Security; Crime Prevention; Third Sector; Public Policy.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEAPA – Programa Central de Acompanhamento Alternativas Penais

CPC – Centro de Prevenção à Criminalidade

CPEC – Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade

FV! – Programa Controle de Homicídios – Fica Vivo!

FUNDEP – Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa

IELO – Instituto Elo

IJUCI – Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIP – Organização de Sociedade Civil de Interesse Público

PMC – Programa Mediação de Conflitos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PrEsp – Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEJUSP – Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública

SESP – Secretaria de Estado de Segurança Pública

SUPEC – Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade

SPEC – Superintendência de Prevenção à Criminalidade

TP – Termo de Parceria

TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais

UPC – Unidades de Prevenção à Criminalidade

## **Sumário**

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>8</b>
2.1    SEGURANÇA PÚBLICA E SEGURANÇA CIDADÃ	8
2.2    PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE	11
2.3    A POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS	12
<b>3. METODOLOGIA</b>	<b>18</b>
<b>4. RESULTADOS</b>	<b>20</b>
4.1    MUDANÇAS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	21
4.2    MUDANÇAS NA PARCERIA	23
4.3    DADOS DE ATENDIMENTOS	26
<b>5. DISCUSSÃO</b>	<b>30</b>
5.1    IMPACTO NOS NÚMEROS DE ATENDIMENTOS	30
<b>6. CONCLUSÃO</b>	<b>32</b>
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>34</b>

## 1. Introdução

O desenvolvimento de políticas preventivas, que busquem atuar sobre os fatores geradores de violências e criminalidade, é fundamental para a consolidação de Estados democráticos. As ações e políticas de prevenção social à criminalidade e às violências tem se fortalecido a partir da evolução do próprio conceito de segurança: se antes a lógica predominante era de manutenção da ordem e proteção do patrimônio, há uma preocupação crescente, especialmente em ambientes democráticos, pela centralidade dos cidadãos, considerando a promoção da cidadania e do bem estar como um objetivo das políticas de segurança.

Esse movimento tem no paradigma de Segurança Cidadã sua principal base teórica e compreende a violência enquanto um fenômeno multicausal e que impede o gozo pleno da cidadania. Dessa forma, a lógica de enfrentamento à criminalidade deve passar necessariamente por ações de prevenção ao crime e à violência, considerando a importância do âmbito local e da participação social para o desenvolvimento de ações assertivas.

No Brasil, as políticas de prevenção à criminalidade ainda aparecem de maneira muito tímida no cenário da segurança pública. Contudo, em Minas Gerais, a Política de Prevenção à Criminalidade é executada desde 2003 e tem como objetivo a redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados grupos e territórios mais vulneráveis. Desde sua instituição, a Política passou por diversas mudanças, seja no nível institucional (estrutura organizacional formal) ou no seu formato de execução, que se dá mediante a celebração de parcerias com Organizações do Terceiro Setor.

Neste sentido, o objetivo geral da presente pesquisa é identificar os principais marcos institucionais da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais no período de 2003 a 2018 e relacioná-los com possíveis consequências no que tange o número de atendimento ao público dessa política pública. É fundamental potencializar a discussão acerca dos impactos provocados por momentos de mudanças ou instabilidades na execução dessa Política, principalmente se considerarmos o público atendido, composto por pessoas que vivem em contextos de vulnerabilidade e de envolvimento com a criminalidade. Em um sentido mais macro, demonstrar os prejuízos advindos da dificuldade de garantir a estabilidade das políticas de prevenção à criminalidade, em um contexto de segurança

pública ainda fortemente dominado por políticas repressivas, pode contribuir para a priorização dessa pauta na agenda governamental.

Os objetivos específicos do estudo são: compreender os conceitos de Segurança Pública, Segurança Cidadã e Prevenção à Criminalidade; identificar e caracterizar a Política de Prevenção à Criminalidade desenvolvida em Minas Gerais; identificar e caracterizar os principais marcos institucionais da Política; relacionar os marcos institucionais com os dados coletados referentes aos atendimentos ao público.

Visando responder o problema de pesquisa, sobre como o atendimento ao público pôde ter se alterado diante das mudanças institucionais que acometeram a Política de Prevenção, serão analisados tanto indicadores de atendimentos mensurados pelas equipes técnicas da Política como documentos e legislações pertinentes que contribuam para a identificação e compreensão dessas mudanças.

## **2. Referencial teórico**

Neste capítulo, serão abordados conceitos fundamentais para a discussão da pauta de prevenção à criminalidade, tendo por base estudos e investigações de autores da área. Para tanto, é preciso compreender os paradigmas de Segurança Pública e Segurança Cidadã, posteriormente o conceito de prevenção social ao crime e às violências e, por fim, a Política de Prevenção à Criminalidade segundo o escopo de atuação em Minas Gerais.

### **2.1 Segurança Pública e Segurança Cidadã**

O paradigma de Segurança Pública no Brasil emerge a partir da promulgação da Constituição de 1988, a qual contém um capítulo específico para abordar a temática (terceiro capítulo do título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas). Anteriormente, durante o período da Ditadura Militar no país (1964-1985), o paradigma vigente era o da Segurança Nacional, o qual prioriza a defesa do Estado e a manutenção da ordem política e social. Durante esse período, a atuação do Estado teve caráter fortemente repressivo (principalmente através da atuação das Forças Nacionais e de órgãos criados especificamente para este fim) e justificava-se o uso da força sem medidas em quaisquer

condições necessárias para a preservação da ordem e pela defesa dos interesses nacionais, definidos pela elite no poder (FREIRE, 2009).

No artigo 144 a Constituição define que a segurança pública é dever do estado, direito e responsabilidade de todos e deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - Polícia federal;

II - Polícia rodoviária federal;

III - Polícia ferroviária federal;

IV - Polícias civis;

V - Polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - Polícias penais federal, estaduais e distrital.

Além de estabelecer os órgãos responsáveis pela Segurança Pública no país, a Constituição define ainda a segurança enquanto um direito individual fundamental (caput do Art. 5º), além de um direito social, conforme previsto no caput do Art. 6º. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 representou um avanço no campo da segurança pública no Brasil, uma vez que foi o primeiro instrumento oficial a distinguir Segurança Pública de Segurança Nacional, aproximando-se, assim, da noção de segurança enquanto uma obrigação do Estado mas, principalmente, um direito inalienável de todos os cidadãos brasileiros.

Porém, conforme destacado por Freire (2009), ao definir os órgãos responsáveis pela execução da Segurança Pública, o texto constitucional não explicita o papel de outras instituições governamentais, dos municípios ou mesmo da população na prevenção à violência e à criminalidade. Dessa forma, o paradigma de Segurança Nacional transfere a responsabilidade pela prevenção e controle da violência das Forças Armadas para as instituições policiais e a caracterização da violência passa a ser a ameaça à integridade dos indivíduos e do patrimônio.

Por sua vez, a perspectiva da Segurança Humana começou a ser defendida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1994, enquanto um componente essencial para o desenvolvimento humano sustentável. É a partir dessa abordagem que o conceito de Segurança Cidadã se desenvolve, enquanto um elemento fundamental para o alcance da Segurança Humana, uma vez que a Segurança Cidadã se propõe a uma abordagem de segurança com o foco nos cidadãos, objetivando não apenas a redução da criminalidade e da

violência, mas também a garantia dos Direitos Humanos e da qualidade de vida (PNUD, 2015).

De acordo com o Guia do Marco Conceitual da Convivência e Segurança Cidadã do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Segurança Cidadã tem duas dimensões: a ameaça à vida (violência e criminalidade entre e com os cidadãos) e a proteção às vulnerabilidades, tanto das vítimas como dos autores.

O conceito de Segurança Cidadã reconhece a violência como uma ameaça ao exercício plena da cidadania e se associa diretamente, portanto, à garantia dos Direitos Humanos. Dessa forma, ela desvincula a segurança enquanto uma responsabilidade exclusiva dos órgãos policiais e implica diretamente o Estado (de maneira mais ampla) e a sociedade civil na sua efetivação – essa compreensão representa um avanço em relação aos paradigmas de Segurança Nacional e Segurança Pública abordados anteriormente.

Sob a ótica da Segurança Cidadã, as políticas públicas com o viés de prevenção à violência ganham um grau de importância elevado. É importante ressaltar também que essa abordagem reconhece a multicausalidade da violência e, por isso, propõe que o seu enfrentamento aconteça a partir de estratégias multissetoriais, englobando iniciativas de diversas áreas, como saúde, educação, cultura, esporte, entre outras (FREIRE, 2009). Dessa forma, as estratégias de prevenção à criminalidade devem ser articuladas com as políticas setoriais (PNUD, 2015).

Outro ponto inovador da perspectiva de Segurança Cidadã é que, além do papel importante das instituições policiais, os municípios também se tornam atores mais estratégicos na execução das políticas públicas de prevenção à criminalidade e à violência, especialmente no que tange à gestão no âmbito local das políticas setoriais. Outro ponto de destaque é o papel do cidadão, que, além de ser o foco das políticas enquanto principal beneficiário, também deve ser inserido em toda a lógica de execução da política pública, desde o planejamento até a implementação (PNUD, 2015). Assim, através do fomento à participação social, a comunidade torna-se mais empoderada para atuar na temática de segurança e legitima as ações.

No Brasil, as tentativas de aproximação com o paradigma da Segurança Cidadã tiveram início em 2003, por meio de um projeto de cooperação técnica entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública e as Nações Unidas. Porém, conforme destacado por Freire (2009), a mera adoção de um novo marco teórico não representa sua materialização nas

políticas públicas. Ainda segundo o autor, as políticas públicas de segurança com o viés da Segurança Cidadã estão presentes com maior ou menor intensidade nos estados brasileiros, uma vez que os mesmos têm autonomia para a condução de suas políticas de segurança, apesar da prerrogativa de articulação das políticas nacionais pelo Governo Federal (através do Ministério da Justiça).

## **2.2 Prevenção Social à Criminalidade**

Conforme demonstrado anteriormente, o paradigma de Segurança Cidadã tem como pressuposto a proteção dos direitos humanos e uma lógica de enfrentamento à criminalidade e violência através de modelos democráticos. Neste sentido, para que haja a redução da criminalidade é necessário garantir a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos em um sentido mais amplo.

Segundo relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, a segurança tem sido uma das principais funções dos Estados. Porém, com a evolução dos Estados autoritários para Estados democráticos, o conceito de segurança também tem evoluído. Se antes a preocupação era principalmente com a manutenção da ordem – enquanto uma expressão da força e da soberania dos Estados – atualmente há uma crescente preocupação, em Estados democráticos, por modelos policiais que contam com a participação dos cidadãos, uma vez que a proteção dos mesmos deve se dar de modo a garantir seus direitos fundamentais.

Neste sentido, o conceito de segurança não se deve se limitar ao enfrentamento à criminalidade, mas sim na garantia de um ambiente pacífico e propício para o bem estar e a convivência das pessoas. Para isso, as ações de segurança devem colocar mais ênfase em atividades de prevenção e que contribuam para o controle dos fatores que geram a insegurança e a violência, e não somente em políticas repressivas e reativas (CIDH, 2009).

Percebe-se então que o conceito de prevenção social à criminalidade está estritamente relacionado com o paradigma de Segurança Cidadã, uma vez que este pressupõe que, para reduzir a violência e a criminalidade, é necessário agir não apenas nas consequências mas também nas causas. Dessa forma, podemos definir que a prevenção do crime significa reconhecer, avaliar o risco e agir antes que um fato ocorra, de modo a remover ou reduzir este risco (SILVEIRA, 2007).

Existem diversas tipologias possíveis para definir e classificar as políticas de prevenção à criminalidade. De um modo geral, Crawford (1998) destaca que os programas e ações de prevenção ao crime devem ser flexíveis e adaptáveis, de acordo com as características de cada localidade, uma vez que as intervenções não geram os mesmos efeitos em contextos distintos.

Em relação aos objetivos e formas da intervenção, as políticas de prevenção à criminalidade podem ser de três tipos: prevenção social, situacional e comunitária. A primeira tem como foco a atuação no que consideram os fatores causadores do crime: as estruturas sociais, econômicas e culturais, que levam à perda dos mecanismos de socialização. A prevenção situacional, por sua vez, tem como foco os elementos físicos no ambiente, que aumentariam a chance da ocorrência de crime, como por exemplo: iluminação pública e conservação de espaços públicos. Por último, a prevenção comunitária coloca a própria comunidade como um elemento central, uma vez que trata-se dos sujeitos e objetos da política (PNUD, 2015).

Outros dois conceitos muito utilizados no campo das políticas de prevenção à criminalidade são os de “fatores de risco” e “fatores de proteção”. As estratégias de prevenção não são pautadas pela lógica de punição, mas sim pela redução dos fatores que aumentam o risco (fatores de risco) e ampliação dos fatores que reduzem o risco (fatores de proteção) de crimes e violências (Mesquita Neto, 2006).

Os fatores de risco podem ter caráter social, cultural e local, como a ocorrência de situações de vulnerabilidade (desemprego e falta de acesso a políticas públicas, por exemplo) ou a presença maciça de armas de fogo em determinada localidade. Contudo, é importante ressaltar que a relação entre os fatores de risco e a ocorrência da criminalidade e violência não é uma relação de causalidade automática (PNUD, 2015). Por outro lado, os fatores de proteção são aqueles que reduzem a chance de incidência de violência, bem como do seu desdobramento em casos de maior dano.

### **2.3 A Política de Prevenção à Criminalidade do Estado de Minas Gerais**

O aumento dos indicadores de criminalidade nos grandes centros urbanos no Brasil, a partir da década de 1980, gerou a necessidade de repensar a política de Segurança Pública desenvolvida pelos governos, tornando o enfrentamento à violência uma agenda prioritária

(MINAS GERAIS, 2003). De forma mais específica, o tema da prevenção à criminalidade e à violência foi incluído na agenda do governo federal em 2003, enquanto uma das áreas de atuação da Política Nacional de Segurança Pública.

Conforme abordado por Saporì (2007), as políticas de enfrentamento à criminalidade no Brasil, de maneira geral, ainda seguem a lógica do gerenciamento de crises e, portanto, se aproximam muito mais dos paradigmas de Segurança Nacional ou Segurança Pública do que de Segurança Cidadã. Porém, ainda segundo o autor, existem iniciativas inovadoras pelo país, como a política de prevenção à criminalidade desenvolvidas em Minas Gerais.

Em Minas Gerais, estudos evidenciaram um aumento considerável da criminalidade a partir da segunda metade da década de 1990, o que fez com que medidas mais efetivas ao fenômeno fossem tomadas (MINAS GERAIS, 2003). Dessa forma, no ano de 2003, com o objetivo de reverter tais indicadores, o Governo do Estado criou a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e iniciou o desenho de uma política de segurança pública com o propósito de integração dos órgãos de defesa social, a saber: Defensoria Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e a própria Secretaria – responsável pelas pastas de administração prisional, medidas socioeducativas, integração do sistema de defesa e prevenção social à criminalidade.

Com essa proposta, o governo inovou ao incorporar uma política de prevenção social à criminalidade a esse sistema, incluindo-a no Plano Estadual de Segurança Pública (MINAS GERAIS, 2003). Este Plano, que tinha como objetivo traçar as diretrizes para a política de segurança pública estadual, previa, entre outros aspectos, uma articulação entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal), a participação comunitária, o respeito aos direitos humanos e construção de estratégias de prevenção social ao crime. É válido ressaltar que essas diretrizes definidas no Plano dialogam de maneira mais próxima ao conceito de Segurança Cidadã abordado anteriormente.

Dessa forma, a Política de Prevenção à Criminalidade do Estado de Minas Gerais teve início em 2003 e tem como objetivo principal, segundo o portfólio da política:

“Contribuir para prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da sensação de segurança no Estado de Minas Gerais” (SUPEC, 2019, p.7).

A Política de Prevenção à Criminalidade tem como pressuposto de atuação a integração de um conjunto de estratégias e ações executadas pelo Poder Público, mas também conta com a participação da sociedade civil no seu modelo de execução. A política considera como grupos mais vulneráveis aos fenômenos de violência e criminalidade os seguintes públicos:

- Adolescentes, jovens e moradores de territórios com maior concentração de crimes de homicídios e outras violências;
- Pessoas em cumprimento de Alternativas Penais;
- Pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares (SUPEC, 2019).

Trata-se, portanto, de um público que possui vulnerabilidades sociais – com trajetórias de vida geralmente marcadas pelo acesso frágil a políticas de proteção social, educação, saúde, habitação, cultura, trabalho, entre outros – agravadas por processos de criminalização, responsabilização penal e de trajetória pelo Sistema de Justiça Criminal (polícias, Poder Judiciário, sistema prisional e de medidas socioeducativas).

Ainda que ambas busquem a redução de vulnerabilidades sociais, cabe destacar que a Política de Prevenção à Criminalidade se diferencia das políticas de proteção social à medida que tem como foco a intervenção direta em fatores sociais relacionados a violências e criminalidades e com públicos que já vivenciam processos de criminalização (SUPEC, 2018). Para tanto, a política realiza atendimentos especializados, desenvolve projetos e estratégias capazes de contribuir para o rompimento de ciclos ou trajetórias de violência e criminalidade, bem como busca favorecer o acesso do público às políticas de proteção social.

Visando o alcance de seus objetivos, a política desenvolve atualmente quatro programas, a saber: Programa Central de Acompanhamento Alternativas Penais (CEAPA), Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp), Programa Controle de Homicídios – Fica Vivo! (FV!) e Programa Mediação de Conflitos (PMC).

Para o desenvolvimento dos programas são implantadas Unidades de Prevenção à Criminalidade (UPC) nos municípios, que podem ser “Centros de Alternativas Penais e Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional” (abrangência municipal, localizados na região central da cidade e executam os programas CEAPA e PrEsp) ou “Centros de Prevenção Social à Criminalidade” (abrangência territorial, localizados em territórios com

alta concentração de homicídios nos e executam os Fica Vivo! e PMC). Em 2020, a abrangência da Política de Prevenção à Criminalidade é de 16 municípios mineiros, com 33 Unidades responsáveis pela execução dos Programas FV! e PMC, 16 Unidades com execução da CEAPA e 11 do PrEsp (49 Unidades no total).

O Programa Fica Vivo, instituído pelo Decreto nº 43.334 de 20 de maio de 2003, tem como objetivo contribuir para a prevenção e redução do número de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores dos territórios abrangidos pelos Centros de Prevenção à Criminalidade (CPC). Para tanto, o programa articula dois eixos de atuação: um de Intervenção Estratégica (atuação integrada com as Polícias Militar e Civil, Ministério Público, Poder Judiciário e Órgãos Municipais de Segurança Pública para articulação e ações de repressão qualificada) e outro de Proteção Social (realização de atendimentos, projetos, fóruns e análise da dinâmica social das violências e criminalidade com adolescentes e jovens da faixa etária de 12 a 24 anos). Com exceção da “análise da dinâmica social das violências e criminalidades”, todas as atividades de proteção social são compreendidas, segundo a metodologia do programa, como formas de participação e atendimento ao público do Fica Vivo!.

O Programa Mediação de Conflitos, executado desde 2005 no âmbito da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade, busca promover a Segurança Cidadã nos territórios e comunidades em que está presente e evitar que os conflitos se desdobrem em situações de violência (SUPEC, 2019). Dessa forma, os objetivos do programa são: estimular a organização comunitária, favorecer o acesso a direitos e aplicar e disseminar as técnicas e princípios de mediação comunitária.

O PMC tem no conceito de mediação comunitária um basilar para o programa. Esse conceito relaciona-se diretamente com a promoção de Segurança Cidadã discutida anteriormente, uma vez que busca fomentar a participação popular e reforçar o protagonismo dos próprios moradores dos territórios na construção do bem estar social, a partir do diálogo, respeito aos direitos humanos e participação democrática. Para tanto, o PMC desenvolve ações de mediações de conflitos, realiza orientações para acesso a direitos e fomenta a organização comunitária através da participação social e institucional (SUPEC, 2019).

O Programa CEAPA, instituído por meio do Decreto nº 43.295 de 2003, tem como objetivo contribuir para o fortalecimento das alternativas à prisão em Minas Gerais, por

meio de ações de responsabilização em liberdade. O Programa acontece em parceria com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública e é responsável pela materialização e monitoramento das alternativas penais<sup>1</sup> de pessoas que foram condenadas ou receberam medidas de cumprimento de penas não privativas de liberdade.

Executado no âmbito da Política de Prevenção à Criminalidade desde 2003, o PrEsp tem como objetivo garantir o acompanhamento de pessoas que retomam a vida em liberdade após a experiência prisional, bem como de seus familiares, favorecendo o acesso a direitos e a inclusão social (SUPEC, 2019). Dessa forma, o público alvo do programa são pessoas em regime aberto, prisão domiciliar, liberdade definitiva e familiares de egressos do sistema prisional. O acompanhamento do público é realizado através de atendimentos individuais e grupos reflexivos, que têm caráter voluntário e visam construir, junto com o público, os melhores encaminhamentos e intervenções diante dos problemas vivenciados, bem como fortalecer as suas capacidades e aptidões, visando a garantia dos seus direitos e a (re) inclusão diante da família e de toda comunidade (SUPEC, 2019).

É possível perceber, de maneira geral, alguns pontos de interlocução entre o desenho dos programas de prevenção à criminalidade e a lógica de Segurança Cidadã abordada anteriormente, tais como: o preceito da participação está presente, como, por exemplo através dos fóruns comunitários realizados nos territórios de atuação dos Programas Fica Vivo! e PMC; a possibilidade de flexibilidade no modelo de execução dos Programas, a partir de características próprias de cada local (as modalidades das oficinas do Programa Fica Vivo! variam de acordo com as demandas dos jovens de cada território) e a busca pela ressocialização dos egressos realizada pelo PrEsp, que busca reconstruir as estruturas sociais, culturais e econômicas que causaram a perda dos mecanismos de socialização dos indivíduos.

Conforme a Lei Estadual nº 23.304, de 30 de maio de 2019, a estrutura responsável pela execução da Política de Prevenção à Criminalidade no governo de Minas Gerais é a Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (SUPEC), que conta com uma

---

<sup>1</sup> As modalidades de alternativas penais monitoradas pelo Programa são: Prestação de Serviços à Comunidade; Projetos Temáticos de Execução de Alternativas Penais por tipo de delito cometido; Ações de Responsabilização de homens processados e julgados no âmbito da Lei Maria da Penha; Projetos de acompanhamento de Medidas Cautelares; Projetos e práticas restaurativas. Para mais informações, acessar o Portfólio da Política de Prevenção à Criminalidade (<http://www.seguranca.mg.gov.br/images/2019/Abril/Portfolio%20Preveno%20Social%20a%20Criminalidade%202019.pdf>). Último acesso em: 10 de janeiro de 2020.

Superintendência e duas Assessorias além das Unidades de Prevenção, e está vinculada à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP).

Para viabilização da operacionalização da Política de Prevenção, ainda no ano de 2003, o governo estadual celebrou um convênio com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). À época, não houve procedimento licitatório para contratação da instituição, mediante a prerrogativa de que a FUNDEP possuía o conhecimento técnico específico necessário para execução das atividades da Política de Prevenção. Dessa forma, por meio dessa parceria é que as equipes técnicas foram contratadas e toda a organização logística e de infraestrutura dos programas foi realizada.

Porém, em 2005, mediante uma recomendação do governo, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), o convênio com a instituição foi rompido e a SEDS adota o modelo de parceria com OSCIP<sup>2</sup> (fun da Sociedade Civil de Interesse Público) para co-execução da política. O instrumento jurídico que regulamentou essa parceria durante o período de 2005 a 2018 foi o Termo de Parceria (TP)<sup>3</sup>, que discrimina as responsabilidades das partes envolvidas (Órgão Estatal Parceiro e a Instituição), define metas e indicadores e delimita os recursos financeiros envolvidos. O acompanhamento sistemático e a fiscalização da parceria se dá mediante uma Comissão de Monitoramento, que se reúne periodicamente para avaliar o desempenho da organização quanto aos resultados pactuados.

De 2005 a 2016 a instituição parceira para cogestão da Política de Prevenção à Criminalidade do Estado de Minas Gerais foi o Instituto Elo (IELO). De abril de 2016 a meados de 2017, a organização parceira foi o Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania (IJUCI), sendo que o IELO retorna a partir de dezembro de 2017<sup>4</sup>. Por fim, cabe ressaltar que esse modelo de parcerização entre o Estado e as organizações da sociedade civil tem como pressuposto o aproveitamento de *know-how* da sociedade, além de uma

---

<sup>2</sup> De dezembro de 2003 a julho de 2018, o modelo de parceria com OSCIP era o único vigente em Minas Gerais. Porém, a partir de uma revisão do arcabouço legal, em 2018, foi publicada a Lei Estadual nº 23.081/2018 e os Decretos Estaduais nº 47.553 e nº 47.554, ambos de 07 de dezembro de 2018, que possibilitou diversas alterações no modelo de parceria com OSCIP e a instituição do modelo de parceria com Organizações Sociais.

<sup>3</sup> Enquanto no modelo de parceria com OSCIP o instrumento utilizado é o Termo de Parceria, no caso do modelo de parceria com OS o instrumento é o Contrato de Gestão. No caso da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais, o Termo de Parceria foi utilizado até 2018 e, a partir de 2019, a celebração de parceria para co-execução da Política se deu mediante o Contrato de Gestão.

<sup>4</sup> As explicações mais detalhadas sobre os processos de mudança da instituição parceira serão apresentadas no tópico 4.2.

maior eficiência na operacionalização das políticas públicas, uma vez que essas instituições não estão submetidas ao mesmo arcabouço burocrático que as organizações estatais.

### 3. Metodologia

A abordagem da pesquisa que se pretende realizar é de natureza qualitativa e combina elementos exploratórios e descritivos, uma vez que envolve o uso de pesquisas documentais e bibliográficas, a fim de compreender e explicar os fenômenos estudados. O viés exploratório justifica-se pela necessidade de buscar uma maior familiaridade com os temas abordados e de contribuir para o aprofundamento do conhecimento existente em relação aos mesmos. O viés descritivo, por sua vez, é fundamental para expor as características dos fenômenos, bem como permitir a associação entre os elementos estudados (GIL, 2002).

A investigação bibliográfica, através de livros e artigos científicos, é uma importante ferramenta e permitirá a cobertura de uma ampla gama de conhecimentos já obtidos no campo de investigação proposto, principalmente no tocante aos paradigmas de Segurança e de compreensão do conceito de prevenção social à criminalidade.

O período específico escolhido para análise contempla o início da execução da Política de Prevenção à Criminalidade (2003) até o ano mais recente (2018) com dados de atendimentos do ano já encerrados e disponíveis. Para identificar os principais marcos institucionais dessa política será necessária a investigação de diversos instrumentos – em sua maioria, de natureza jurídica – para a delimitação desses marcos, bem como de sua organização cronológica. Todos documentos analisados são públicos e oficiais e constam na Tabela 1.

**Tabela 1 - Lista de materiais analisados**

<b>Ano</b>	<b>Documento</b>	<b>Descrição</b>
2003	Lei Delegada nº 56	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências.
2003	Decreto nº 43.295	Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências.
2005	Termo de Parceria nº 02	Instrumento jurídico que regulamenta a parceria

		entre a OSCIP - Elo Inclusão e Cidadania e a Secretaria de Estado de Defesa Social.
2011	Lei Delegada nº 180	Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.
2011	Decreto nº 45.870	Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado da Defesa Social.
2014	Decreto nº 46.647	Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social.
2016	Lei nº 22.257	Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.
2016	Decreto nº 47.088	Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Segurança Pública.
2016	Termo de Parceria nº 035	Instrumento jurídico que regulamenta a parceria entre a OSCIP Instituto jurídico para Efetivação da Cidadania (IJUCI) e o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS).
2017	I Aditivo ao Termo de Parceria nº 035	Prorroga a vigência do Termo de Parceria nº 35, celebrado entre a OSCIP IJUCI e a SEDS.
2017	Termo de Parceria nº 044	Instrumento jurídico que regulamenta a parceria entre a OSCIP Instituto Elo e o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP)

*Fonte:* Elaboração própria, a partir dos materiais utilizados para consulta e análise, publicados de 2003 a 2017.

Conforme abordado por Sá-Silva, Almeida & Guindani (2009), a análise documental permite a observação do processo de evolução ou maturação de indivíduos, grupos, conceitos, práticas, entre outros. No caso da presente pesquisa, os documentos constituem fonte importante de extração de informações específicas necessárias para o alcance dos objetivos propostos. Ou seja, ainda que os documentos analisados sejam originais e, portanto, sem o tratamento analítico de nenhum autor, as ações de investigação depreendidas pela pesquisadora são impregnadas de aspectos metodológicos, técnicos e analíticos.

Outra dimensão utilizada é a da análise de alguns dados referentes à Política de Prevenção à Criminalidade. Essa dimensão faz-se necessária para correlacionar as mudanças institucionais que acometeram a política pública em questão ao longo do período analisado com os possíveis impactos em termos do número de atendimentos ao público. Cabe ressaltar que diversos outros critérios e dimensões não abordados por esta pesquisa também influenciam a capacidade de atendimento da Política de Prevenção, portanto, não é possível desenvolver uma relação causal automática entre as mudanças identificadas e o impacto em termos de atendimento ao público. Contudo, a investigação poderá indicar consequências que devem ser destacadas, uma vez que, quando abordamos sobre o “público” diretamente afetado, tratam-se de pessoas em contextos de vulnerabilidade e de envolvimento com as diversas faces da criminalidade e das violências.

Os dados analisados compreendem a série histórica de 2003 a 2018, com alguma variação devido à indisponibilidade da informação para alguns anos. Esses dados foram obtidos junto à Subsecretaria de Políticas de Prevenção à Criminalidade, via solicitação de dados no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais<sup>5</sup>. Os dados são obtidos através de um instrumento de gestão de dados (desenhado por uma assessoria de gestão de dados da SUPEC) preenchido mensalmente pelas equipes técnicas que atuam nas Unidades de Prevenção à Criminalidade.

Para determinar quais dados seriam objeto de análise, foram considerados aqueles que estão mais diretamente relacionados à dimensão de atendimento ao público da política, que de fato é a atividade mais expressiva – em termos quantitativo – realizada pelas equipes técnicas. Ou seja, ainda que existam outros indicadores capazes de mensurar as ações da política, os mesmos não seriam tão expressivos para o alcance dos objetivos desta pesquisa pois quantificam outros aspectos do trabalho realizado, como por exemplo número de encaminhamentos do PMC para a rede de proteção social ou número de relatórios das dinâmicas sociais de violências e criminalidades produzidos pelas equipes técnicas.

#### **4. Resultados**

---

<sup>5</sup> O acesso ao portal e a solicitação dos dados foram realizados através do seguinte link: <http://www.transparencia.mg.gov.br/acessoainformacao>. Último acesso em: 12 jan. 2020.

Nesta seção, o objetivo é identificar os principais marcos, tanto no âmbito das mudanças institucionais que acometeram a estrutura formal responsável pela execução da Política de Prevenção à Criminalidade em Minas Gerais como no âmbito de sua operacionalização, ou seja, nas mudanças de parcerias com as Organizações do Terceiro Setor para sua cogestão.

### **3.1 Mudanças na estrutura organizacional**

Inicialmente, para execução da Política de Prevenção foi criado um setor específico dentro da estrutura da então Secretaria de Estado de Defesa Social, denominada Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC), através da Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003.

Posteriormente, o Decreto nº 43.295, de 29 de abril de 2003 foi o primeiro instrumento normativo que definiu a estrutura administrativa da SPEC, que tinha três Diretorias a ela vinculadas, a saber: Diretoria de Prevenção Situacional da Criminalidade, Diretoria de Reintegração Social e Diretoria de Prevenção à Delinquência Juvenil. Além disso, o Decreto demarcou ainda as finalidades e competências da Superintendência:

“A Superintendência de Prevenção à Criminalidade tem por finalidade elaborar e coordenar planos, projetos e programas de prevenção integrada à criminalidade nos níveis social e situacional, mediante a construção de novas relações entre os órgãos componentes do sistema de defesa social e a sociedade civil, competindo-lhe:

I - desenvolver metodologias de prevenção à criminalidade nos níveis social e situacional;

II - incentivar a participação ativa da sociedade civil em projetos de prevenção à criminalidade;

III - promover políticas de reintegração social dos egressos do sistema penitenciário e das unidades de atendimento ao adolescente autor de ato infracional;

IV - articular a formação de coalizões interinstitucionais para prevenção à criminalidade;

V - acompanhar a execução dos contratos e convênios em sua área de execução, de forma a racionalizar e assegurar a qualidade do gasto com a manutenção das atividades sob sua responsabilidade;

VI - exercer outras atividades correlatas” (MINAS GERAIS, 2003).

A partir do Decreto, pode-se perceber que a atuação da SPEC era organizada em três frentes principais de trabalho: prevenção situacional da criminalidade, reintegração social de egressos dos Sistemas Prisional e Socioeducativo e prevenção à delinquência juvenil.

Essa estrutura não sofreu alterações formais até o ano de 2011, quando foi publicada a Lei Delegada nº 180, de 20/01/2011, e o Decreto nº 45.870, de 30/12/2011. A mudança instituídas pela Lei foi a transformação da SPEC em Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CPEC), com cinco núcleos vinculados a ela, a saber: Núcleo de Promoção Social da Juventude (responsável pela execução do Programa FV!); Núcleo de Articulação Comunitária (com atribuições de fomento à participação social e manutenção de parcerias estratégicas); Núcleo de Penas Alternativas e Inclusão Social de Egressos (responsável pelos Programas CEAPA e PrEsp); Núcleo de Resolução Pacífica de Conflitos (com a atribuição de execução do PMC e do Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas<sup>6</sup>) e Núcleo de Implantação e Gestão de Centros de Prevenção à Criminalidade (responsável pela gestão das Unidades de Prevenção).

Dessa forma, pode-se perceber que houve um aumento da estrutura organizacional da CPEC, que passou de três Diretorias para cinco Núcleos (com status de Diretorias). A CPEC, por sua vez, passou a ter status de Subsecretaria, uma vez que estava submetida diretamente ao gabinete do Secretário de Estado de Defesa Social. Porém, ainda que tivesse esse status, sua estrutura interna era composta apenas por Diretorias e não Superintendências, como as demais Subsecretarias.

Posteriormente, foi publicado o Decreto nº 46.647 que, no caso da CPEC, trouxe como única mudança, em termos de sua composição orgânica, a incorporação das Unidades de Prevenção enquanto parte da estrutura formal da CPEC. Além disso, houve alterações nos nomes dos Núcleos e reorganização das competências, sendo que o Núcleo de Articulação Comunitária deixou de existir e o Núcleo de Penas Alternativas e Inclusão Social de Egressos foi dividido em dois: Núcleo de Alternativas Penais (responsável pela CEAPA) e Núcleo de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (responsável pelo

---

<sup>6</sup> O Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi integrado à Política de Prevenção no ano de 2011. Porém, em 2015, seguindo diretrizes da nova agenda governamental, o PETP foi transferido para a então denominada Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. Por essa razão, o programa não será irã compor o escopo deste trabalho.

PrEsp). A CPEC manteve-se, dessa forma, com cinco núcleos e com as Unidades de Prevenção então incorporadas à estrutura formal da Coordenadoria.

A Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, estabeleceu a nova estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo estadual e transformou a SEDS em Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP). Nesta nova configuração, a partir do Decreto nº 47.088, que estabeleceu a nova organização da SESP, a CPEC foi elevada à Subsecretaria de Políticas de Prevenção Social à Criminalidade (SUPEC). Essa mudança representa um passo institucional relevante para o fortalecimento, principalmente interno, da Política de Prevenção no cenário estadual. Com essa alteração, a organização da SUPEC se ampliou e passou a contar com três Superintendências e oito Diretorias no total, além das Unidades de Prevenção.

Dessa forma, os principais marcos, no que tange às alterações na estrutura formal do setor responsável pela execução da Política de Prevenção à Criminalidade no estado de Minas Gerais, estão identificados na linha do tempo a seguir:

Figura 1 – Linha do tempo dos principais marcos da estrutura formal



Fonte: Elaboração própria, com base nos Decretos nº 43.295/2003, nº 45.870/2011 e nº 47.088/2016. Janeiro de 2020.

### 3.2 Mudanças na parceria

Conforme explicitado anteriormente, a operacionalização da Política de Prevenção à Criminalidade, desde a sua concepção, se deu mediante a celebração de parceria com uma organização do Terceiro Setor. As atribuições da instituição parceira sofreu algumas

alterações ao longo do tempo, conforme a própria Política e o modelo de parceria do Estado de Minas Gerais se aperfeiçoaram. Contudo, de uma maneira geral, pode-se dizer que a organização parceira sempre foi responsável pela contratação de toda a mão de obra envolvida na execução dos programas, pela gestão das oficinas do Programa FV!, pelo registro de dados de atendimentos e também pela elaboração de relatórios e demais produtos pactuados com o Órgão Estatal.

Conforme abordado anteriormente, a primeira instituição parceira para co-execução da Política de Prevenção foi a FUNDEP, ano de 2003. Com a determinação governamental do encerramento da parceria, no ano de 2005 foi então celebrado o Termo de Parceria nº 02 entre a SEDS e a então OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) denominada Elo - Inclusão e Cidadania. Este foi o segundo TP firmado entre o Estado de Minas Gerais e uma OSCIP, sendo que, à época, não houve um concurso de projetos para seleção da OSCIP parceira<sup>7</sup>, sob a alegação de que não havia organizações do Terceiro Setor qualificadas para a execução do objeto de trabalho proposto. Cabe ressaltar que, neste cenário, foi o próprio Estado que fomentou a criação da OSCIP Elo - Inclusão e Cidadania com a finalidade de execução da Política de Prevenção à Criminalidade.

Esse TP foi prorrogado, mediante celebração de Termos Aditivos, até o ano de 2015. No referido ano, com a mudança de governo ocorrida, houve uma decisão estratégica da SEDS pelo lançamento de um edital de Concurso de Projetos, com o objetivo de selecionar uma OSCIP parceira por meio de um processo mais transparente e democrático. Assim, foi lançado o Edital CPEC/SEDS nº 001/2015, em junho de 2015, que sofreu diversas impugnações e questionamentos e foi revogado. Posteriormente, em setembro de 2015, foi então lançado um novo edital: o Edital CPEC/SEDS nº 002/2015.

A partir da análise de uma Comissão Julgadora, a OSCIP vencedora do edital foi o IJUCI, enquanto que o IELO, que também estava concorrendo, ficou em segundo lugar. O resultado final do processo foi publicado somente em fevereiro de 2016, uma vez que recursos foram interpostos pelas entidades, e confirmou a vitória do IJUCI. Com isso, o Estado precisou lidar com as duas instituições, uma vez que as tratativas para contratação do novo parceiro tiveram início, mas o TP com o IELO tinha vigor até 30 de abril de 2016.

---

<sup>7</sup> Cabe ressaltar que o Concurso de Projetos para seleção de OSCIP parceira não era obrigatório até o Decreto nº 46.020, de 2012. Dessa forma, a realização do concurso era facultada à decisão do dirigente máximo do Órgão Estatal Parceiro.

Durante esse período de transição o IELO ajuizou uma ação contra o Estado de Minas Gerais, questionando o resultado do edital. Como o resultado da ação não foi favorável ao pedido de nulidade do edital pelo IELO, a assinatura do Termo de Parceria nº 035 com a OSCIP IJUCI foi possível e ocorreu no dia 20 de abril de 2016. Após essa data, para que os procedimentos de transição pudessem se dar, todos os casos acompanhados pela Política de Prevenção, bem como os atendimentos realizados ao público, tiveram de ser suspensos por aproximadamente dois meses (de 20 de abril a 21 de junho de 2016).

Conforme demonstrado por Oliveira (2017), essa suspensão foi necessária para que a nova OSCIP tivesse tempo hábil de realizar os processos seletivos, contratar e capacitar as equipes que iriam atuar na ponta. Na prática, foi necessário realizar o desligamento de aproximadamente 500 profissionais e 400 oficinairos do Programa Fica Vivo!, que são contratados como Microempreendedores Individuais. Além disso, durante esse período, as equipes do Elo puderam organizar todos os dados e informações pertinentes acumulados durante os mais de dez anos de execução da Política.

Entrevistas realizadas pela autora demonstram como esse processo causou angústia nos profissionais da Política de Prevenção, além de um prejuízo para os atendidos:

“O público, eu acho que foi o mais impactado, por que do dia pra noite ele para de ter o atendimento que eles contavam de ter diariamente. No âmbito local, o jovem estava acostumado a frequentar a oficina naquele mesmo horário, naquele mesmo dia, naquele mesmo local. O morador atendido pelo Programa Mediação estava acostumado a ir lá na Mediação agendar atendimento para a semana que vem, por que ele está com um conflito e precisa resolver. Ele estava caminhando com o caso e de repente o caso dele foi encerrado. O jovem de repente não sabia se o oficinairo daria ou não a oficina. O usuário do PrEsp continuava saindo da unidade prisional e ele ia demorar muito mais pra ter um atendimento. O usuário da CEAPA, o comprimento dele começou a ser menos acompanhado, menos qualificado e até mais demorado em alguns casos” (Entrevistado 04, *in* OLIVEIRA, 2017, p.90).

O Termo de Parceria nº 035 com o IJUCI foi prorrogado apenas uma vez, mediante celebração do I Termo Aditivo, que adiou a vigência do Termo até 31 de julho de 2017. No entanto, conforme demonstrado por Oliveira (2017), mediante a insatisfação da SUPEC com o IJUCI, o Estado decide publicar um novo Edital para seleção da OSCIP parceira. Dessa forma, o Edital nº 01/2017 foi lançado em abril e declarou como vencedora a OSCIP Instituto Elo, antiga parceira da Política de Prevenção, em julho de 2017.

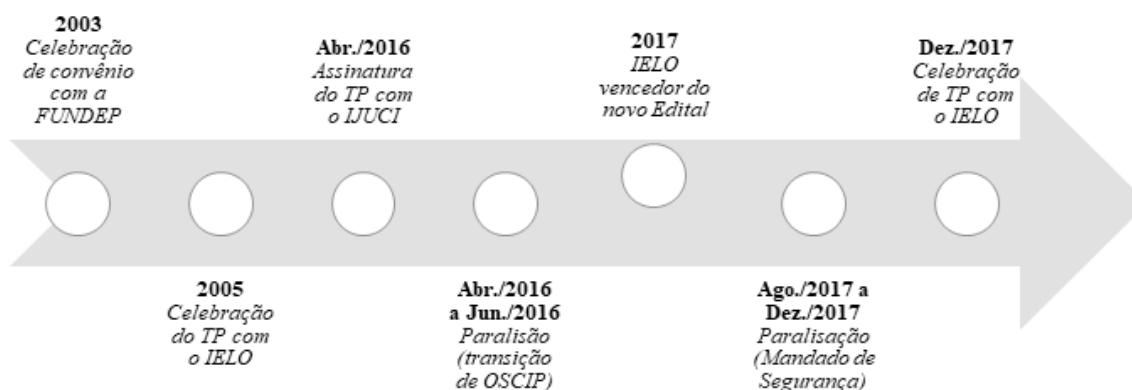
Porém, o IJUCI (também concorrente ao Edital) impetrou um Mandado de Segurança com pedido de liminar contra o resultado final do edital, sendo o mesmo parcialmente deferido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Assim, o novo TP com o IELO não pôde ser celebrado até uma nova decisão judicial. A situação só foi resolvida em novembro de 2017 mediante a negativa do TJMG ao Mandado de Segurança, possibilitando assim a assinatura do TP com o IELO em dezembro do mesmo ano (Termo de Parceria nº 44/2017)<sup>8</sup>. Portanto, devido ao impedimento imposto pela decisão judicial, durante o período de agosto a dezembro de 2017, a Política de Prevenção à Criminalidade ficou paralisada nas 45 Unidades de Prevenção existentes à época.

É evidente que outros fatores, principalmente os de cunho político e de disponibilidade financeira do governo, interferem nas tomadas de decisão e produzem reflexos para a execução da Política de Prevenção. Contudo, para viabilizar o alcance dos objetivos propostos pela presente pesquisa, optou-se por fazer um recorte que tangencia apenas as mudanças nos instrumentos de parcerização. Nesse sentido, um resumo dos principais acontecimentos, no que diz respeito às alterações das instituições parceiras da Política de Prevenção à Criminalidade, estão identificados na linha do tempo a seguir:

Figura 2 – Linha do tempo dos principais acontecimentos relacionados às instituições parceiras

---

<sup>8</sup> O instrumento que regulamentava a parceria Termo de Parceria nº 44/2017 foi substituído pelo Contrato de Gestão nº 02/2019, assinado em 12 de fevereiro de 2019 e que, atualmente, encontra-se em seu II Termo Aditivo. Mais informações estão disponíveis no site da SEJUSP: <http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/parcerias-prevencao>. Último acesso: 05 de janeiro de 2020.



Fonte: Elaboração própria, com base nos Termos de Parceria nº 02/2005, nº 035/2016 e nº 044/2017. Janeiro de 2020.

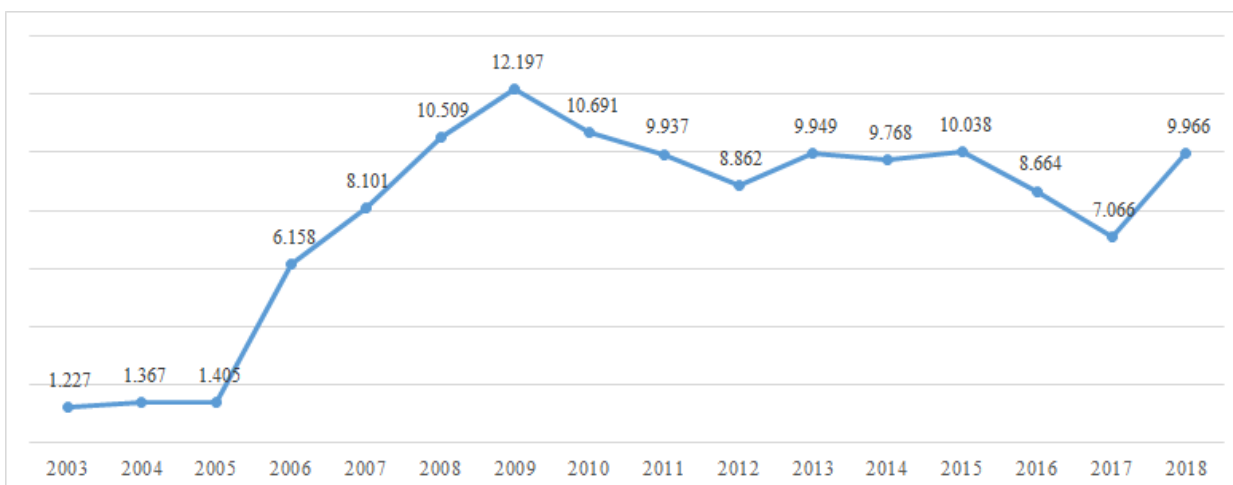
### 3.3 Dados de atendimentos

O atendimento ao público é uma das principais estratégias da Política de Prevenção à Criminalidade. Contudo, os atendimentos possuem formatos e instrumentais distintos para cada Programa – o que é natural, tendo em vista que cada programa trabalha com públicos distintos e, portanto, utiliza os atendimentos enquanto uma estratégia para alcançar objetivos diferentes, segundo a metodologia de cada Programa<sup>9</sup>. Neste sentido, o objetivo deste tópico é caracterizar os atendimentos dos Programas que serão analisados, bem como apresentar os dados para o período estabelecido.

No caso da CEAPA, o dado considerado é o número de novas inscrições de alternativas penais, que contabiliza o número de penas e medidas alternativas encaminhados pelo Poder Judiciário e atendidas pelo Programa. Os dados estão representados no gráfico a seguir:

<sup>9</sup> Mais informações acerca das metodologias dos Programas, incluindo o marco lógico de cada um, podem ser encontradas no Portfólio da Política de Prevenção (2019), referenciado no tópico 7 deste trabalho.

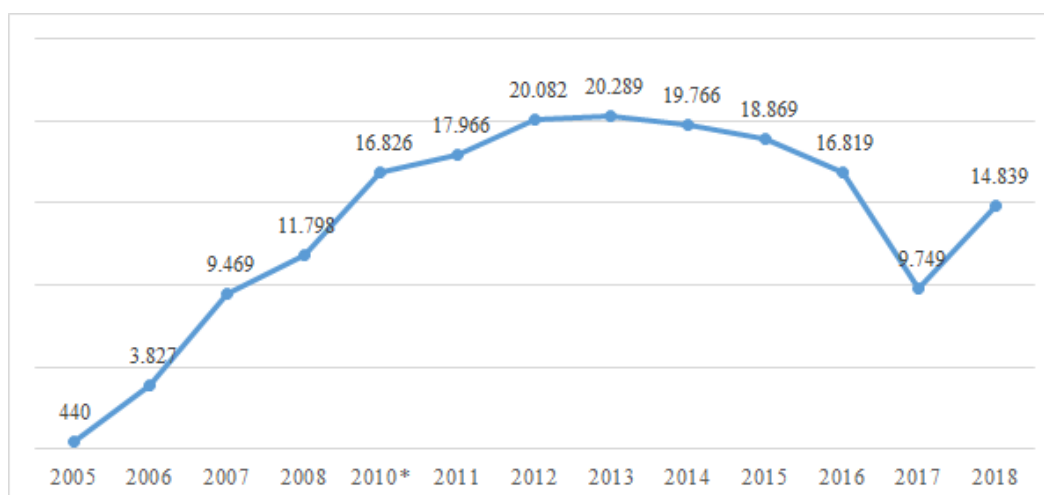
Gráfico 1 - Número de novas inscrições de alternativas penais do CEAPA (2005-2019)



Fonte: Elaboração própria, com dados fornecidos pela SUPEC/SEJUSP. Janeiro de 2020.

No caso do PrEsp, a análise será do número de atendimentos realizados pelo Programa. Para o cálculo desse número são considerados: os atendimentos individuais para inscrição de novos Egressos; atendimentos individuais de Egressos em acompanhamento e de familiares de Egressos; participação de Egressos em atendimento grupal realizado pelo PrEsp e participação de pré-egresso em atendimentos grupais nas unidades prisionais (MINAS GERAIS, 2017). Os números de atendimentos, por ano, podem ser visualizados no Gráfico 2 a seguir:

Gráfico 2 - Número de atendimentos do PrEsp (2005-2019)

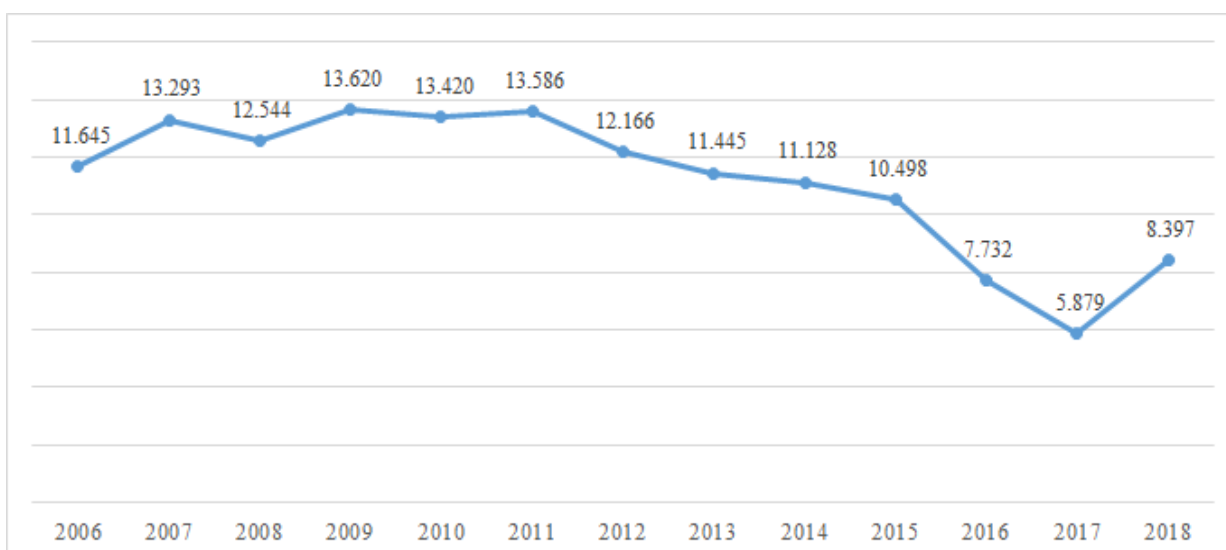


Fonte: Elaboração própria, com dados fornecidos pela SUPEC/SEJUSP. Janeiro de 2020.

\*No ano de 2009, o Programa não mediu esse dado.

No caso do Programa FV!, serão considerados o jovens participantes de oficinas, tendo em vista que essa é a maior modalidade de atendimentos realizados pelo Programa. O indicador utilizado é a média do números de jovens atendidos em oficinas do FV!, ou seja, é contabilizado o número absoluto de jovens que participaram de alguma oficina nos meses do ano correspondente, dividido pelo número de meses do período considerado (MINAS GERAIS, 2017). Cabe ressaltar que cada jovem apenas pode ser contabilizado uma única vez, ainda que participe de mais uma modalidade de oficina. Os dados são apresentados no Gráfico 3 a seguir:

Gráfico 3 - Média do nº de jovens atendidos em oficinas pelo Programa Fica Vivo!  
(2006-2019)

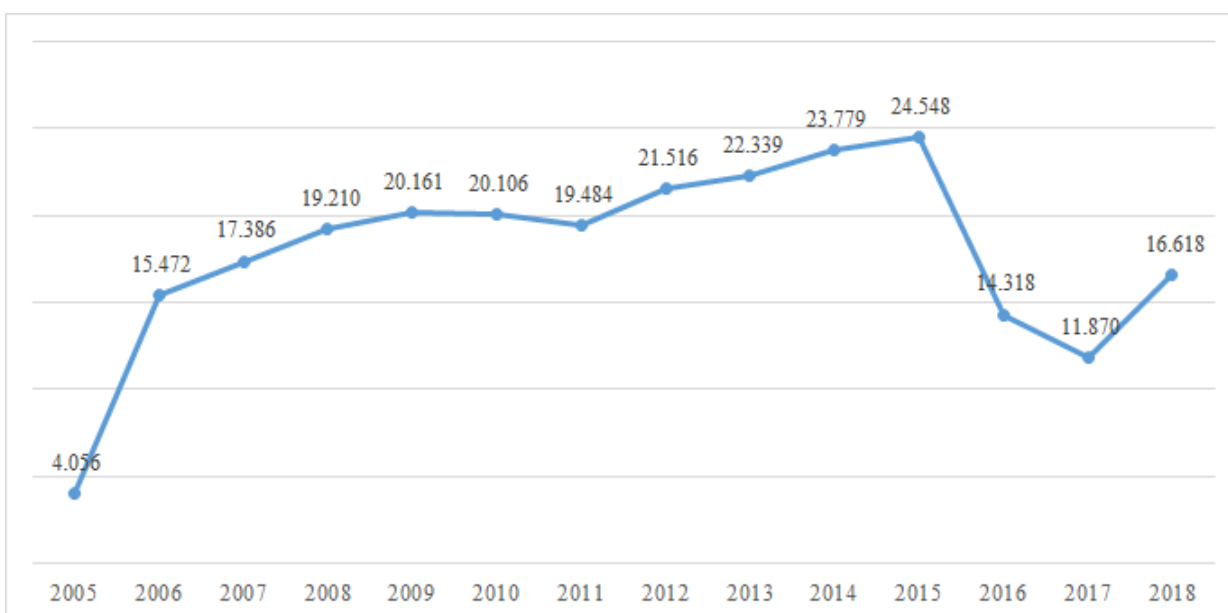


Fonte: Elaboração própria, com dados fornecidos pela SUPEC/SEJUSP. Janeiro de 2020.

Por fim, no caso do PMC, o número de atendimentos realizados considera os atendimentos realizados nas seguintes modalidades, previstas na metodologia do Programa: casos individuais (intervenções que visam atender demandas dos indivíduos no tocante a conflitos vivenciados, violências sofridas ou baixo acesso a direitos); casos coletivos (no mesmo sentido do anterior, porém para demandas de um grupo ou conjunto de pessoas com interesse coletivo); projetos temáticos (intervenções organizadas para trabalhar, de modo mais direto e pontual, as causas imediatas e estruturais das formas violentas de resolução de conflitos); projetos institucionais (intervenções em níveis estratégicos, visando potencializar fatores de proteção e minimizar fatores de risco) e ações de organização comunitária, que

buscam fortalecer as potencialidades das comunidades, de modo conjunto e articulado, para buscar transformações que não seriam possíveis sem a força coletiva. As somas de todos esses atendimentos, organizados por ano, constam no Gráfico 4:

Gráfico 4 - Número de atendimentos realizados pelo PMC (2005-2018)



Fonte: Elaboração própria, com dados fornecidos pela SUPEC/SEJUSP. Janeiro de 2020.

## 5. Discussão

Acredita-se que os momentos de instabilidade e paralisação que acometeram a Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais nos últimos anos tenham gerado diversos prejuízos – tais como a perda de bons profissionais, o prejuízo dos vínculos criados com o público atendido e o desgaste perante a rede parceira (tanto no âmbito institucional, como os órgãos do Sistema de Justiça por exemplo, como no âmbito local, como parceria com lideranças comunitárias por exemplo). Porém, de acordo com o desenho metodológico proposto, esta pesquisa irá se restringir a analisar os impactos dos marcos estabelecidos nos tópicos 4.1 e 4.2 para os atendimentos realizados ao público.

### 4.1 Impacto nos números de atendimentos

O primeiro ponto de destaque é que, a partir da celebração da parceria com a OSCIP IELO em 2005, houve um aumento considerável no número de atendimentos dos Programas<sup>10</sup>. O PrEsp foi o Programa que obteve o maior crescimento relativo: de 440 atendimentos em 2005 para 3.827 atendimentos já em 2006, o que representa um aumento de mais de oito vezes em apenas um ano. De um modo geral, pode-se afirmar que, durante o período de parceria entre a Política de Prevenção e o IELO (2005 a 2015), que houve uma certa estabilidade – ou até mesmo uma tendência de crescimento dos atendimentos – para todos os Programas.

Por outro lado, em 2016, primeiro ano da parceria com a OSCIP IJUCI e no qual houve um período de paralisação da política (abril a junho), nota-se uma queda considerável dos indicadores de atendimentos para todos os Programas. O caso mais emblemático é o do PMC: os números de atendimentos caíram de 24.548 em 2015 para apenas 14.318 em 2016, uma queda de aproximadamente 42%.

No ano de 2017 a tendência de queda permanece e torna a situação ainda mais grave, pois significa que houve ainda mais redução mesmo após um ano de grande impacto negativo nos números de atendimentos. Isso pode ser explicado, em alguma medida, pelo período de paralisação em 2017, que foi de aproximadamente cinco meses (agosto a dezembro), enquanto que, em 2016, foram três meses (junho a agosto). A gravidade da situação fica evidente, por exemplo, no caso do Programa FV!, o qual obteve a pior média de número de jovens atendidos de toda a sua série histórica (apenas 5.879 jovens atendidos, em média, em 2017).

A partir de 2018, com a retomada da parceria com o IELO, percebe-se uma tendência de retomada dos números de atendimentos dos Programas para os patamares anteriormente praticados. Ainda assim, para todos os Programas, os números de 2018 são menores do que aqueles obtidos em 2015, último ano da parceria com a OSCIP IELO. O PrEsp é o Programa que teve maior recuperação dos seus números de atendimentos, passando de 9.749 em 2017 para 14.839 atendimentos em 2018 (um crescimento de, aproximadamente, 52%).

No caso dos marcos na estrutura organizacional da atual Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (SUPEC), não é possível perceber uma relação imediata entre as alterações

---

<sup>10</sup> Essa comparação só não pode ser realizada no caso do Programa FV!, uma vez que os dados do número de jovens atendidos pelo Programa só estão disponíveis a partir de 2006.

organizacionais com impactos nos números de atendimentos. A partir de 2011, quando estabeleceu-se como uma Coordenadoria Especial, vinculada diretamente ao gabinete do Secretário, nota-se uma pequena tendência de crescimento em alguns programas (PMC e PrEsp) e queda no caso de outros (FV! e CEAPA). A partir de 2016, quando finalmente é alçada à estrutura de Subsecretaria o cenário é ainda pior: todos os Programas sofreram quedas, relacionadas principalmente à paralisação temporária da Política. Dessa forma, não é possível encontrar nenhuma relação causal entre aumento nos números de atendimentos para quem recebe os serviços prestados por essa política pública e as mudanças na estrutura organizacional do setor responsável pela execução da Política de Prevenção – ainda que essas alterações representem maior nível hierárquico, maior robustez de equipe no Estado e, possivelmente, maior institucionalidade para a Política. Ou seja, ainda que no cenário institucional a SUPEC tenha uma trajetória de crescimento e valorização, na prática a Política de Prevenção ainda não foi capaz de garantir que a execução da política pública ocorra sem fragilidades tão substantivas como os momentos de paralisação que atravessou.

## **6. Conclusão**

A execução de políticas públicas com o viés de prevenção social à criminalidade no Brasil representa um desafio. Um país no qual a Ditadura Militar teve fim apenas há pouco mais de três décadas, quando a lógica de Segurança Nacional ainda era vigente. A partir da Constituição Federal de 1988 e diversas mobilizações no campo dos direitos humanos, políticos e sociais, as diretrizes das políticas de segurança no país se aproximaram da lógica de Segurança Pública (ainda que com resquícios do paradigma anterior), mas ainda estão muito distantes dos preceitos e práticas de uma Segurança efetivamente Cidadã.

Neste cenário, a execução de uma Política de Prevenção à Criminalidade pelo Estado de Minas Gerais, localizada na mesma estrutura formal das políticas “tradicionais” de Segurança Pública (tais como a do Sistema Prisional) representa um avanço importante. Contudo, através da pesquisa realizada é possível verificar que, apesar de ter algum espaço na agenda governamental, a Política de Prevenção não consegue manter um ambiente institucional estável, capaz de manter as amarras burocráticas, institucionais e até mesmo políticas necessárias para uma execução sem prejuízos tão impactantes para o público atendido.

Além dos prejuízos causados ao público alvo da Política, é importante destacar ainda que cenários de instabilidade tão grandes como os que a Política atravessou – especialmente os momentos de paralisação – geram consequências graves para as equipes técnicas contratadas que intervêm diretamente com o público. Um cenário marcado por tantas inseguranças e instabilidades demanda um esforço contínuo para formação das equipes e reestabelecimento de vínculos com o público e a rede de trabalho, o que representa um desperdício de tempo e recurso.

Os dados analisados demonstraram ainda que as alterações na estrutura formal do setor responsável pela execução da Política de Prevenção no Estado de Minas Gerais foram insuficientes para garantir a ampliação da Política no que tange o atendimento ao público. Esse e os fatores elencados anteriormente reforçam que políticas públicas que atuam sob o viés de Segurança Cidadã ainda encontram dificuldades – das ordens mais diversas – para se estabelecer em um cenário que ainda privilegia e valoriza as estruturas de segurança com caráter punitivo e policialesco. O impacto mais preocupante de todo esse cenário é que os grupos mais vulneráveis atendidos pela Política de Prevenção se tornam ainda mais suscetíveis ao envolvimento com fenômenos de criminalidade e violências.

## 7. Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos**. 2009. Disponível em: <[http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20POR T.pdf](http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20POR%20T.pdf)>. Último acesso em: 18 jan. 2020.

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

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias**. Aurora, São Paulo, v. 3, n. 5, p.49-58, dez. 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

MESQUITA NETO, Paulo de. Políticas Municipais de Segurança Cidadã. **Análises e Propostas**, São Paulo, v. 1, n. 33, p.6-28, dez. 2006.

MINAS GERAIS. **Decreto 43.295 de 29 de abril de 2003**. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43295> &comp=&ano=2003&aba=j s textoAtualizado#texto. Último acesso em: 10 de janeiro de 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Prevenção Social à Criminalidade: A experiência de Minas Gerais**. Convênio SENASO MJ 251/2007. Belo Horizonte, dezembro 2009.

MINAS GERAIS. Termo de Parceria nº 044/2017 firmado entre a Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais - SESP e a OSCIP Instituto Elo. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: [http://www.seguranca.mg.gov.br/images/seds\\_docs/Prevencao/Termo%20de%20Parceria%20n%2044-2017.pdf](http://www.seguranca.mg.gov.br/images/seds_docs/Prevencao/Termo%20de%20Parceria%20n%2044-2017.pdf). Último acesso em: 4 de janeiro de 2020.

OLIVEIRA, Leticia Cancela. **Parceirização entre estado e terceiro setor: uma análise institucional do modelo de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) em Minas Gerais e da execução da Política de Prevenção Social à Criminalidade via Termo de Parceria**. 2017. 205 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

Sá-Silva, J. R., Almeida, C. D., Guindani, J. F. (2009). **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, 1(1), 1-15.

SILVEIRA, Andréa Maria. **Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) –

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SUBSECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE (SUPEC). **Portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/images/2019/Abril/Portfolio%20Preveno%20Social%20a%20Criminalidade%202019.pdf>. Último acesso em: 10 de janeiro de 2020.