

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO DE MEDICINA PREVENTIVA E SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PROMOÇÃO DE SAÚDE E
PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA

TAYS NATALIA GOMES

O TERRITÓRIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO DA
VIOLÊNCIA PARA AS JUVENTUDES - AVANÇOS E DESAFIOS EM MINAS
GERAIS E PERNAMBUCO

BELO HORIZONTE

2023

TAYS NATALIA GOMES

**O TERRITÓRIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO DA
VIOLÊNCIA PARA AS JUVENTUDES - AVANÇOS E DESAFIOS EM MINAS
GERAIS E PERNAMBUCO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Medicina da UFMG, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Promoção de Saúde e Prevenção da Violência.

Orientador: Prof. Dr. Geraldo Cunha Cury

BELO HORIZONTE

2023

Ficha Catalográfica
Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Medicina
Fabiene Letícia Alves Furtado | CRB-6/2745

Gomes, Tays Natalia.
G633t O território nas políticas públicas de prevenção da violência para as
juventudes - avanços e desafios em Minas Gerais e Pernambuco [recursos
eletrônicos]. / Tays Natalia Gomes. -- Belo Horizonte: 2023.
107 f.: il.
Formato: PDF.
Requisitos do Sistema: Adobe Digital Editions.

Orientador (a): Geraldo Cunha Cury.
Area de concentração: Promoção da Saúde e Prevenção da Violência.
Dissertação (mestrado): Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Medicina.

1. Políticas Públicas. 2. Governo. 3. Violência/prevenção & controle.
4. Racismo/prevenção & controle. 5. Vulnerabilidade Social. 6. Adolescente.
7. Dissertação Acadêmica. I. Cury, Geraldo Cunha. II. Universidade Federal
de Minas Gerais, Faculdade de Medicina. III. Título.

NLM: WS 462.5.S6



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
CENTRO DE PÓS GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PROMOÇÃO DE SAÚDE E PREVENÇÃO DA
VIOLÊNCIA/MP

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA/TAYS NATALIA GOMES

Realizou-se, no dia 10 de julho de 2023, às 18:00 horas, Virtual, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *O TERRITÓRIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA PARA AS JUVENTUDES - AVANÇOS E DESAFIOS EM MINAS GERAIS E PERNAMBUCO*, apresentada por TAYS NATALIA GOMES, número de registro [2020725058](#), graduada no curso de DIREITO/NOTURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em PROMOÇÃO DE SAÚDE E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Geraldo Cunha Cury - Orientador (UFMG FM), Prof(a). Tarcisio Marcio Magalhaes Pinheiro (UFMG), Prof(a). Andrea Maria Silveira (UFMG).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.
Belo Horizonte, 10 de julho de 2023.

Prof(a). Geraldo Cunha Cury (Doutor)

Prof(a). Tarcisio Marcio Magalhaes Pinheiro (Doutor)

Prof(a). Andrea Maria Silveira (Doutora)



Documento assinado eletronicamente por **Geraldo Cunha Cury, Professor do Magistério Superior**, em 12/07/2023, às 12:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrea Maria Silveira, Chefe de departamento**, em 12/07/2023, às 12:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tarcisio Marcio Magalhaes Pinheiro, Coordenador(a) de curso de pós-graduação**, em 12/07/2023, às 13:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2464524** e o código CRC **C46CC917**.

Dedico este trabalho à querida professora

Elza.

AGRADECIMENTOS

Sonhos são os que nos mantêm vivos! Essa dissertação é fruto de um sonho. Agradeço primeiramente à Deus, sem fé eu não teria chegado até aqui.

Agradeço à querida professora Elza e ao professor Geraldo por me incentivar e acreditar em mim quando eu mesma desacreditei. Sem seu apoio este trabalho não seria possível.

Agradeço aos meus pais Ana e Pedro, vocês foram os melhores pais que puderam ser e com isso são os melhores pais do mundo. Amo vocês! Agradeço minha vó Ednas na pessoa de quem reverencio meus ancestrais.

Agradeço às minhas irmãs Tatiane e Isadora, à minha tia Lena e à toda minha família. Por falar em família, agradeço ao Mestre Renê e à família Camujerê.

Por fim, agradeço aos meus amigos e amores por cada ensinamento que faz a jornada da vida valer a pena.

Os ninguéns: os filhos de ninguém, os donos de nada.
Os ninguéns: os nenhuns, correndo soltos, morrendo a vida, fodidos e mal pagos:
Que não são embora sejam.
Que não falam idiomas, falam dialetos.
Que não praticam religiões, praticam superstições.
Que não fazem arte, fazem artesanato.
Que não são seres humanos, são recursos humanos.
Que não têm cultura, têm folclore.
Que não têm cara, têm braços.
Que não têm nome, têm número.
Que não aparecem na história universal, aparecem nas páginas policiais da imprensa
local.
Os ninguéns, que custam menos do que a bala que os mata.

Eduardo Galeano.

RESUMO

A violência e a criminalidade ainda são um dos principais problemas sociais enfrentados pelo Brasil. Desde a promulgação da Constituição Federativa da República do Brasil, em 1988, e com maior intensidade a partir dos anos 2000, o Estado ampliou sua atuação na prevenção da violência, por meio de políticas públicas de Segurança Cidadã. Mesmo com inúmeras iniciativas, os índices de vitimização de jovens evidenciam que ainda há um longo caminho a ser percorrido no combate ao genocídio da juventude negra. Os índices de vitimização de jovens negros apontam para a necessidade de intervenção em problemas estruturais da segurança pública, como por exemplo, a superação do paradigma da Segurança Nacional. Este trabalho pretende estudar os Programas Fica Vivo! e Juventude Presente para compreender os avanços e desafios das políticas de prevenção da violência para juventudes em Minas Gerais e Pernambuco. O estudo da metodologia dos programas foi realizado em diálogo com o conceito de território do geógrafo Milton Santos e a partir de um olhar para os jovens como sujeitos sociais inseridos no contexto do Estado Capitalista, que tem a violência e o racismo como um de seus principais sustentáculos. Nesse sentido, a partir dos estudos realizados, constatou-se que, para efetividade das políticas públicas de prevenção da violência, é mister que elas estejam articuladas e integradas às demais políticas sociais, promovendo uma articulação de redes, principalmente no atendimento aos jovens em situação de vulnerabilidade social e risco criminal, o que em muitos casos não ocorre. Além disso, o Estado é o principal agente perpetrador da violência nos territórios criminalizados, por meio da promoção de política de combate às drogas ainda pautada no paradigma da Segurança Nacional, o que aponta para um dissenso com os valores constitucionais da cidadania e do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Prevenção da Violência; Juventudes.

ABSTRACT

Violence and crime are still one of the main social problems faced by Brazil. Since the enactment of the Federative Constitution of the Republic of Brazil, in 1988, and with greater intensity since the 2000s, the State has expanded its role in preventing violence, through public policies of Citizen Security. Even with numerous initiatives, youth victimization rates show that there is still a long way to go in combating the genocide of black youth. The victimization rates of young black people point to the need for intervention in structural problems of public security, such as, for example, overcoming the National Security paradigm. This work intends to study the Fica Vivo! and Juventude Presente to understand the advances and challenges of youth violence prevention policies in Minas Gerais and Pernambuco. The study of the methodology of the programs was carried out in dialogue with the concept of territory of the geographer Milton Santos and from a look at young people as social subjects inserted in the context of the Capitalist State, which has violence and racism as one of its main struts. In this sense, based on the studies carried out, it was found that, for the effectiveness of public policies for the prevention of violence, it is essential that they are articulated and integrated with other social policies, promoting an articulation of networks, mainly in assisting young people in situations of social vulnerability and criminal risk, which in many cases does not occur. In addition, the State is the main perpetrator of violence in criminalized territories, through the promotion of a policy to combat drugs still based on the paradigm of National Security, which points to a disagreement with the constitutional values of citizenship and the Democratic State right.

Keywords: Public Policies; Violence Prevention; Youths.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1– ATUAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM FOCO EM SEGURANÇA CIDADÃ	35
FIGURA 2 – GRÁFICO DA EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE UNIDADES DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE (UPCs) EM FUNCIONAMENTO – 2003 A 2022.....	49
FIGURA 3 - GRÁFICO DAS VÍTIMAS DE MORTES VIOLENTAS INTENCIONAIS - POR TIPO DE OCORRÊNCIA E SEXO.....	63
FIGURA 4 – GRÁFICO DAS VÍTIMAS DE MORTES VIOLENTAS INTENCIONAIS - POR TIPO DE OCORRÊNCIA E RAÇA/COR.....	63
FIGURA 5 - GRÁFICO DAS VÍTIMAS DE MORTES VIOLENTAS INTENCIONAIS - POR TIPO DE OCORRÊNCIA E FAIXA ETÁRIA	64
FIGURA 6 – PM REALIZA OPERAÇÃO ‘FICA VIVO’ PARA COMBATER CRIMINALIDADE NO MORRO DAS PEDRAS, EM BH.....	95
FIGURA 7 - GRÁFICO DAS MORTES DECORRENTES DE INTERVENÇÕES POLICIAIS NO BRASIL 2013 A 2021 ..	97

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - SEGURANÇA NACIONAL	25
QUADRO 2- SEGURANÇA PÚBLICA	27
QUADRO 3 - SEGURANÇA CIDADÃ	32
QUADRO 4 - MUNICÍPIOS E PROGRAMAS DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE - MG	47
QUADRO 5 – ESTAÇÕES REGIONAIS E NÚCLEOS DE PREVENÇÃO SOCIAL – PE.....	57
QUADRO 6 – O PROGRAMA FICA VIVO!	83
QUADRO 7 – O PROGRAMA JUVENTUDE PRESENTE.....	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATITUDE	Atenção Integral aos Usuários de Drogas e seus Familiares
CEAPA	Central de Acompanhamento de Medidas e Penas Alternativas à Prisão
CENIMAR	Centro de Informação da Marinha
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIEX	Centro de Informação do Exército
CISA	Centro de Informação da Aeronáutica
CLAVES	Centro Latino-Americano de Estudos sobre Violência e Saúde
COMPAZ	Centro Comunitário da Paz
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança
COONSULT	Cooperativa de Trabalho em Consultoria e Serviços Técnicos
COTECO	Comitês Territoriais Comunitários
CPC	Centro de Prevenção à Criminalidade
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
DM	Divisão Municipal de Polícia
DOICODI	Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna
DOPS	Departamento de Ordem Política e Social
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GEPAR	Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco
GIE	Grupo de Intervenção Estratégica
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IVJ	Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência
MJ	Ministério da Justiça
MJ	Ministério da Justiça
MS	Ministério da Saúde
MVI	Mortes Violentas Intencionais
NPC	Núcleo de Prevenção à Criminalidade
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OS	Organização Social
OSCIP	Organização Social de Interesse Público
PESP	Plano Estadual de Segurança Pública
PNPS	Política Nacional de Promoção da Saúde
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPV	Pacto Pela Vida

PPVREC	Pacto Pela Vida do Recife
PrEsp	Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SEAP	Secretaria Estadual de Administração Prisional
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SESP	Secretaria Estadual de Segurança Pública
SESPs	Secretarias Estaduais de Segurança Pública
SNI	Serviço Nacional de Informação
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
SUS	Sistema Único desenvolvido no âmbito das políticas de saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde
UPC	Unidade de Prevenção à Criminalidade

SUMÁRIO

2 INTRODUÇÃO.....	18
3 SEGURANÇA CIDADÃ E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA.....	20
3.1 Promoção de Saúde e Prevenção da Violência	20
3.2 Os Paradigmas de Segurança no Brasil.....	23
3.3 O Conceito de Segurança Cidadã.....	34
4 POLÍTICAS DE PREVENÇÃO EM MINAS GERAIS E PERNAMBUCO	39
4.1 Política de Prevenção Social à Criminalidade (MG).....	39
4.1.1 Histórico	39
4.1.2 Cenário atual	45
4.2 Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência (PE)	50
4.2.1 Histórico	50
4.2.2 Cenário atual	55
5 INTERVENÇÃO EM PREVENÇÃO: O JOVEM EM SEU TERRITÓRIO.....	59
5.1 Juventude(s) e Prevenção da Violência.....	59
5.2 Território, Territorialidade, Territorialização e Políticas Públicas de Prevenção da Violência para as Juventudes	67
6 METODOLOGIA	74
7 OS PROGRAMAS FICA VIVO! E JUVENTUDE PRESENTE	76
7.1 O Programa Fica Vivo.....	76
7.1.1 Eixo proteção social	78
7.1.2 Eixo intervenção estratégica.....	81
7.2 O Programa Juventude Presente.....	84
7.2.1 Oficinas de conexão sociocultural.....	86
7.2.2 Acompanhamento do universo prioritário.....	87
7.2.3 Qualificação profissional e inserção socioproductiva	88
7.3 Aproximações e Distanciamentos	90
7.4 Discussão: Avanços e Desafios.....	92
7.4.1 Estado, políticas de segurança pública e a guerra às drogas	93
7.4.2 Mudanças no mundo do trabalho, precarização dos vínculos e o tráfico de drogas... 98	
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
9 REFERÊNCIAS	104

1 APRESENTAÇÃO

Sou advogada com formação complementar em Geografia pela UFMG e especialista em Direitos Humanos. Iniciei minha trajetória profissional há cerca de dez anos e desde então atuo na promoção de Direitos e na defesa de Territórios. Minha primeira experiência foi no setor imobiliário, na área de gestão de contratos, logo depois, por acreditar na função social da universidade pública, fui atraída pela extensão universitária onde atuei por dois anos, nos programas Pólos de Cidadania e Cidade e Alteridade, ambos da Faculdade de Direito da UFMG.

Por meio do trabalho na extensão e na pesquisa universitária pude atuar como mediadora comunitária e mobilizadora social junto às comunidades impactadas por grandes empreendimentos, compreendendo, ainda no início de minha trajetória a importância de construções multidisciplinares e do trabalho em rede. Desenvolvi amplo conhecimento em elaboração de diagnósticos territoriais e metodologias de participação social, além de contribuir na produção de relatórios técnicos e científicos e na produção e análise de dados.

Dentro da temática dos Direitos Humanos, minha atuação relacionou-se à uma produção acadêmica e científica na área do Direito à Cidade, tendo em vista minha atuação junto às ocupações e reassentamentos urbanos. Meu interesse por temáticas como território, identidade e pertencimento foi o que me levou a buscar um diálogo com a Geografia. Fui bolsista de iniciação científica em Direito Ambiental e Urbanístico, tendo pesquisado sobre as relações entre o capital e a produção do espaço, rural e urbano no município de Ribeirão das Neves, na região metropolitana de Belo Horizonte/MG.

Ainda durante a graduação, busquei também uma atuação em órgãos públicos, com o intuito de aproximação e de compreensão das potencialidades e limitações de atuação do Poder Público. Estagiei na Prefeitura de Belo Horizonte, em Tribunais e no Ministério Público. Por meio dessas experiências pude desenvolver conhecimento sobre aspectos materiais e processuais do Direito, sobretudo aqueles relacionados aos Direitos Humanos.

Após a conclusão de minha graduação, atuei como Assessora Técnica no Programa Diálogos Comunitários, programa executado pela Cáritas Brasileira, no apoio comunitário e na gestão de conflitos coletivos urbanos junto ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, e outros órgãos do Poder Público. Em seguida, ingressei na Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade da Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública do Estado de Minas Gerais.

Fui Analista e Gestora Social e trabalhei na coordenação de programas, projetos e equipes em territórios com altos índices de vulnerabilidade social em Belo Horizonte. A metodologia dos trabalhos realizados baseava-se no modelo de segurança pública cidadã, que se dá a partir da promoção e da defesa de Direitos, com ações intervenções que busquem identificar fatores de risco social e construir fatores de proteção social.

Fui também consultora do Instituto Igarapé no âmbito da Cooperação Pernambuco, uma iniciativa multiagência de assessoria ao Governo do Estado de Pernambuco na sua política de prevenção à violência e às drogas. Atualmente trabalho como Assessora Técnica às comunidades atingidas por barragens, em Minas Gerais

2 INTRODUÇÃO

A presente dissertação possui como tema as políticas públicas de prevenção da violência voltadas para as juventudes. O combate ao fenômeno da criminalidade é um desafio no mundo todo e o poder público em diversos países têm promovido políticas de enfrentamento ao problema. Segundo a base de dados do Ministério da Saúde (MS), o Datasus, os homicídios por arma de fogo no Brasil cresceram vertiginosamente entre as décadas de 1980 e 1990, bem como os índices de criminalidade, o que fez com que a partir dos anos 2000 o Estado ampliasse sua ação para além da atuação repressiva, buscando construir políticas de prevenção da violência.

Passadas cerca de duas décadas das primeiras iniciativas de políticas públicas de prevenção da violência no Brasil, a criminalidade continua sendo um dos principais problemas enfrentados pelo país. O fenômeno não afeta as pessoas da mesma forma, sendo que os jovens negros são os principais autores e vítimas da violência, nesse sentido, a problemática que dialoga com este estudo consiste em buscar compreender por que, de acordo com os dados oficiais, apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), a vitimização de jovens negros permanece sendo um dos principais problemas do país, a despeito de inúmeras iniciativas voltadas a prevenção das violências com enfoque na juventude.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em identificar os principais avanços conquistados e desafios enfrentados pelas políticas de prevenção da violência com enfoque na juventude. Para tal, será utilizado o marco teórico que parte da concepção de que o território é uma categoria fundante e fundamental no processo de construção das políticas públicas. Além disso, será realizado um estudo comparativo entre os Programas Fica Vivo! e Juventude Presente, dois programas que compõem políticas públicas de prevenção da violência nos estados de Minas Gerais e Pernambuco, respectivamente.

O trabalho será dividido em quatro capítulos, além da introdução, metodologia e considerações finais. O primeiro capítulo irá apresentar o conceito de segurança cidadã e como esse conceito influenciou na construção das políticas públicas de prevenção da violência no país. O objetivo deste primeiro capítulo é traçar uma evolução histórica dos

paradigmas de segurança e delinear como eles influenciaram nas políticas e programas de governo até os dias atuais.

No segundo capítulo serão apresentadas a política de prevenção à criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais e a Política de Prevenção ao Crime e à Violência do Governo do Estado de Pernambuco. Será traçado um breve histórico de construção das políticas em diálogo com os Planos Estaduais de Segurança Pública (PESP), construídos por ambos os estados, bem como as iniciativas e os programas que compõem as políticas e as legislações que as disciplinam.

O terceiro capítulo irá apresentar os conceitos essenciais para as discussões propostas por este trabalho. A partir da apresentação do conceito plural de juventudes, será traçado uma relação com o fenômeno da criminalidade para compreender qual é a juventude mais vulnerável a ele no país. Por fim, será apresentado o conceito de território do geógrafo Milton Santos, e sua importância para o processo de construção das políticas públicas, sobretudo àquelas que pretendem promover uma intervenção em prevenção junto às juventudes.

O quarto e último capítulo irá apresentar os programas de prevenção da violência desenvolvidos pelos governos de Minas Gerais e Pernambuco com um enfoque direcionado para as juventudes. Serão identificados e descritos o objetivo geral e os específicos, o público-alvo e a metodologia dos programas Fica Vivo! e Juventude Presente, para posterior discussão e análise dos avanços conquistados e dos desafios enfrentados pelos referidos programas.

3 SEGURANÇA CIDADÃ E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA

Neste capítulo, pretende-se situar o leitor de como a temática da prevenção da violência se insere no campo da medicina preventiva e social. Além disso, será realizada uma análise histórica do desenvolvimento da política de segurança do Brasil, para apresentar o conceito de segurança cidadã construído pelas organizações internacionais e a influência deste conceito na elaboração de políticas públicas no país.

3.1 Promoção de Saúde e Prevenção da Violência

O Ministério da Saúde (MS) por meio da Portaria nº 737, de 16 de maio de 2001, que delinea a Política de Redução de Morbimortalidade por Acidentes e Violências, define a violência como “*o evento representado por ações realizadas por indivíduos, grupos, classes, nações, que ocasionam danos físicos, emocionais, morais e ou espirituais a si próprio ou a outros*” (MS, 2001). O tema da violência emerge internacionalmente no debate da saúde pública a partir das décadas de 1960 e 1970, até então o tema era debatido majoritariamente nos campos da criminologia e segurança pública.

Nesse contexto, discussões mais amplas passaram a fazer parte dos debates em saúde pública, autores de diversas abordagens teórico-metodológicas começaram a fazer uma correlação explícita entre classe social e condições de saúde. Ademais, passaram a produzir um conhecimento que se encarregasse de exercer essa *crítica* ao social, que findou por ser reconhecida como “Medicina Social”. Um dos percussores nos debates que levaram ao surgimento do campo da Medicina Preventiva e Social foi o epidemiologista equatoriano Jaime Breilh, segundo o qual:

Por tanto, a medicina social define os problemas e desenvolve sua pesquisa através de unidades de análise social e individual, mas com um quadro teórico-metodológico coletivo. Ou seja, as especificidades individuais e grupais são analisadas no contexto social que as determina. Nesse sentido, as principais categorias analíticas são a reprodução social, classe social, produção econômica, cultura, etnia e gênero, entre outros (Breilh et al. 2002, p.30).

Neste período os determinantes sociais e condicionantes culturais estavam se consolidando nas discussões no campo da saúde pública. A partir da década de 1980 o

tema da violência ganha destaque nos debates da sociedade brasileira, sobretudo por influência dos movimentos sociais da luta pela redemocratização e pelo grave cenário de avanço da violência. Entre as décadas de 1980 e 1990, a violência saltou de quarto lugar no perfil de mortalidade geral do país para o segundo lugar. Entretanto, “*a consolidação do tema da violência nos diversos espaços do setor saúde, no Brasil, se fez de forma fragmentada e progressiva*” (Minayo, 1999, p. 9).

Em 1993, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) publicou um documento sobre a temática da violência na América e a ascensão dos indicadores sociais:

A violência, pelo número de vítimas e a magnitude de sequelas orgânicas e emocionais que produz, adquiriu um caráter endêmico e se converteu num problema de saúde pública em muitos países (...) o setor saúde constitui a encruzilhada para onde convergem todos os corolários da violência, pela pressão que exercem suas vítimas sobre os serviços de urgência, atenção especializada, reabilitação física, psicológica e de assistência social (MINAYO, 2007 apud OPAS, 1994, p. 1261).

Em 1996, na 49ª Assembleia Mundial de Saúde, a resolução WHA 49.25 declarou a violência como um dos principais problemas de saúde pública no mundo e definiu como prioridade da saúde pública a sua prevenção, constatando o aumento da incidência de lesões intencionais que afetam pessoas de todas as idades e ambos os sexos. Além disso, foram reconhecidas sérias implicações, imediatas e de longo prazo, para a saúde e desenvolvimento psicológico e social. A violência tem efeitos prejudiciais para os escassos recursos à disposição da saúde pública dos países e das comunidades, além de consequências negativas para os indivíduos, famílias, comunidades e países.

O Relatório Mundial sobre Violência e Saúde da Organização Mundial de Saúde (OMS, 2002) aborda a violência como um problema de saúde pública no mundo, com forte impacto sobre a morbimortalidade da população. Em se tratando a violência de uma questão que afeta diversos campos sociais, a solução também depende de um enfrentamento intersetorial, objetivando uma atuação preventiva, sobretudo do campo da saúde pública.

A complexidade real da experiência e do fenômeno da violência exige a ultrapassagem de simplificações e a abertura para integrar esforços e pontos de vista de várias disciplinas, setores, organizações e comunidades. Exige, também, que as pesquisas científicas forneçam informações essenciais para a implementação de políticas, estratégias de prevenção e métodos capazes de

criar dados mais fidedignos, e avaliação da efetividade das ações. (MINAYO, 1994, p. 14)

Em 1989 a Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) criou o Centro Latino-Americano de Estudos sobre Violência e Saúde (CLAVES), que passou a produzir investigações estratégicas e interdisciplinares com finalidade de assessorar as ações do setor e fomentar os debates públicos e políticos sobre o tema. A partir do reconhecimento da violência como questão de saúde pública e de sua inter-relação com fenômenos sociais, iniciaram-se discussões, sobretudo no campo da determinação social da saúde, e o poder público passou a priorizar essa temática na agenda do setor.

As diversas definições de determinantes sociais de saúde (DSS) expressam, com maior ou menor nível de detalhe, o conceito atualmente bastante generalizado de que as condições de vida e trabalho dos indivíduos e de grupos da população estão relacionadas com sua situação de saúde. Para a Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS), os DSS são os fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população. A comissão homônima da Organização Mundial da Saúde (OMS) adota uma definição mais curta, segundo a qual os DSS são as condições sociais em que as pessoas vivem e trabalham. Nancy Krieger (2001) introduz um elemento de intervenção, ao defini-los como os fatores e mecanismos através dos quais as condições sociais afetam a saúde e que potencialmente podem ser alterados através de ações baseadas em informação. Tarlov (1996) propõe, finalmente, uma definição bastante sintética, ao entendê-los como as características sociais dentro das quais a vida transcorre (BUSS, FILHO, 2007, p.78).

Em 2001, o Ministério da Saúde criou a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências. Em 2003 foi criada a Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), que passou a coordenar a política, além disso as ações desenvolvidas começaram a ter um foco maior na vigilância, prevenção e promoção da saúde. Em 2004, ocorreu a implantação da Rede Nacional de Núcleos de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde e em 2006 a instituição da Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), que tinha como prioridade, dentre outras, ações de enfrentamento das violências. Essa política tornou-se referência legal no setor de saúde em relação ao enfrentamento dos determinantes sociais das violências e ao desenvolvimento de ações de prevenção e promoção.

A contextualização acerca do debate da prevenção da violência no campo da promoção de saúde é fundamental, tendo em vista que a construção de políticas públicas se dá pela participação de diversos campos sociais, nesse sentido, os debates em saúde pública contribuíram neste processo. Para compreender melhor a dinâmica atual da violência e as alternativas de políticas públicas que foram criadas pelo poder público, é necessário retomar a reflexão sobre o histórico das políticas de segurança no país a partir dos paradigmas que influenciaram e ainda influenciam tais políticas, como o paradigma da segurança cidadã. Pode-se afirmar que esta expressão “*surgiu, fundamentalmente, como um conceito na América Latina no curso das transições para a democracia, como um meio para diferenciar a natureza da segurança na democracia frente aos moldes de segurança utilizados nos regimes autoritários.*” (OEA, 2009, p. 8).

Assim, identificar os distintos paradigmas que definem a elaboração de políticas públicas de segurança no Brasil, em diferentes períodos e localidades, é essencial para se conhecerem melhor os objetivos dos formuladores de políticas e os resultados que estas podem trazer para a sociedade (FREIRE, 2009, p.101).

3.2 Os Paradigmas de Segurança no Brasil

Para se falar sobre as políticas públicas de prevenção da violência é preciso falar primeiro de segurança pública cidadã, um conceito que emerge de em um contexto histórico específico, marcado pela reabertura democrática e saída do autoritarismo. Para compreensão e análise das políticas públicas de prevenção da violência é necessária uma maior compreensão da dinâmica atual da violência, uma vez que as escolhas políticas estão fortemente relacionadas ao contexto histórico e seus conceitos e paradigmas.

O conceito de paradigma que influencia a produção científica e a formulação de políticas públicas, relaciona-se às visões de mundo compartilhadas, que influenciam a forma de pensar de determinado grupo, em determinada época. Assim, é necessário discorrer sobre o paradigma da segurança pública cidadã que influenciou na formulação das políticas públicas de prevenção da violência no Brasil nas últimas décadas. Importante ressaltar que:

Um paradigma não é uma política pública. Os paradigmas são crenças, valores e conceitos que predominam no governo e na sociedade em determinada localidade e em determinado período. Mas isso não quer dizer que essas mesmas crenças, valores e conceitos sejam automaticamente traduzidos em políticas públicas. Estes podem, sim, influenciar a sua formulação ou indicar possíveis tendências, mas vários outros fatores – como variáveis políticas, orçamentárias, técnicas, etc. – também incidem na conformação final das políticas (FREIRE, 2009, p.50).

Tendo em vista que os paradigmas de segurança influenciaram e ainda influenciam na formulação de políticas públicas, será realizada uma breve contextualização histórica para compreender como se deu e como se dá a relação entre os três principais paradigmas de segurança. Essa análise permite compreender o caminho percorrido pelas políticas desde o período de transição constitucional até a chegada no atual paradigma da segurança cidadã, entendendo que os paradigmas anteriores não foram ainda totalmente superados, conforme será discutido adiante neste trabalho.

Com o fim do período ditatorial, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988 inovou ao trazer a separação dos conceitos de segurança pública e segurança nacional em seu texto. Durante o período da ditadura militar brasileira a base conceitual para atuação do Estado na área de segurança era fundamentada na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, formulada pela Escola Superior de Guerra (Oliveira, 1976, p.34). As políticas desenvolvidas neste período priorizavam a defesa do Estado e a ordem política e social, em detrimento das liberdades individuais, caracterizadas pela supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão a qualquer manifestação contrária ao regime (Freire, 2009, p.50).

Durante a Ditadura Militar, período compreendido entre os anos de 1964 a 1985, foram criados diversos órgãos de segurança, dentre eles destacam-se: o Serviço Nacional de Informação (SNI) e o Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOICODI), cujo objetivo era garantir o bloqueio ou eliminação de forças que exercessem pressão ou ameaçasse o Estado de Segurança Nacional (Borges, 2003, p.31). Foram criados ainda o Centro de Informação do Exército (CIEX), o Centro de Informação da Marinha (CENIMAR), o Centro de Informação da Aeronáutica (CISA), além do fortalecimento dos DOPS em todos os Estados.

O aparato repressivo estatal se constituía de elementos que agiam de forma integrada: uma rede eficiente de informação, representada essencialmente pelo SNI (Serviço Nacional de Informação) criado pelo General Golbery do Couto e Silva em funcionamento desde 1964, responsabilizando-se por direcionar todas as informações recebidas para o Poder Executivo; organizações que encabeçavam as ações repressivas em nível local, como a DM (Divisão Municipal de Polícia), coordenada pela DOPS que, por sua vez, se encontrava sob a jurisdição das SESP's (Secretarias Estaduais de Segurança Pública); e por instâncias das Forças Armadas como o CIEX (Centro de Informação do Exército), CENIMAR (Centro de Informação da Marinha) e CISA (Centro de Informação da Aeronáutica). (ARNS, 1985, p.73).

No quadro abaixo é possível compreender quais são as principais características das políticas de segurança baseadas na doutrina da segurança nacional:

Quadro 1 - Segurança Nacional

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Proteção dos interesses nacionais, associados às preferências dos detentores do poder.
2. Contexto histórico	Ditadura Militar
3. Conceito de violência	Ameaça aos interesses nacionais, soberania e ordem pública. Atos contra o Estado e a elite no poder.
4. Papel do Estado	Eliminação de qualquer ameaça aos interesses nacionais, podendo ser adotados quaisquer meios para o alcance desse objetivo. Foco na atuação das Forças Armadas.
5. Papel dos indivíduos	Submissão plena aos interesses nacionais, definidos pela elite no poder. Indivíduos não participam das decisões. Direitos Cassados.
6. Estratégia de política pública	Serviço de informações e inteligência para identificação de ações potencialmente ameaçadoras à ordem e interesses nacionais. Criação de instituições de repressão a qualquer ato percebido como subversivo.

Fonte: FREIRE, 2009, p. 108.

A Constituição Federal de 1988 foi paradigmática ao inaugurar a concepção democrática da segurança pública, o legislador constituinte buscou dotar de amplo significado o termo “pública”, difundindo a ideia de que a segurança é direito e responsabilidade de toda a sociedade. Além disso, buscou separar em artigos distintos a temática da segurança pública, elencada no artigo 144 e a temática da segurança nacional, elencada no artigo 142, para diferenciar os papéis institucionais das polícias e das forças armadas.

Para além da discussão acerca da necessidade de se constitucionalizar o tema, caracteriza-se como positivo o fato de que o capítulo se insere na defesa do Estado e das instituições democráticas. Por outro lado, chama atenção a impropriedade de se colocar sob um mesmo título a segurança pública e as questões de segurança nacional, o que significaria uma reprodução da confusão entre uma e outra presente ao longo do regime militar e mesmo antes dele. Isto contribuiria para uma visão inadequada de segurança pública não como serviço público voltado para o cidadão, mas como matéria voltada a garantir a segurança do Estado. (FONTOURA, RIVERO, RODRIGUES; 2009, p.142).

Além de estabelecer o direito à segurança como um dos direitos individuais fundamentais, definido no caput do artigo 5º, e como direito social, elencado no caput do artigo 6º, a Constituição traz um capítulo intitulado “Da segurança pública”. Foi a primeira vez que um texto constitucional apresentou um capítulo dedicado ao tema, inserido no título “Da defesa do Estado e das instituições democráticas”, composto pelo artigo 144, o qual prevê que:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é 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 (BRASIL, 1988).

Em suma, a partir da contextualização acima, 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. Enquanto na perspectiva da segurança nacional a violência era representada como as ameaças aos interesses nacionais, no paradigma de segurança pública, a proteção à vida e à propriedade é o foco. Apesar da Constituição representar uma mudança paradigmática no campo das políticas de segurança é importante destacar

que, apesar dos avanços trazidos pelo texto constitucional, o paradigma da segurança nacional não foi completamente superado pelo paradigma da segurança pública.

No quadro abaixo é possível compreender quais são as principais características das políticas de segurança pública:

Quadro 2- Segurança Pública

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio
2. Contexto histórico	Redemocratização do país, elaboração da nova Constituição, fortalecimento da cidadania, movimento de descentralização e fortalecimento das competências de estados e municípios.
3. Conceito de violência	Ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio
4. Papel do Estado	Controle e prevenção da violência. No entanto, maior foco é dado às estratégias de repressão à violência. Papel preponderante das instituições policiais na implementação da política de segurança.
5. Papel dos indivíduos	Direito ao voto é restabelecido. O texto constitucional menciona que a segurança é papel de todos. No entanto, na prática, os indivíduos possuem pouca participação na política. Indivíduos como beneficiários das políticas de segurança.
6. Estratégia de política pública	Foco na atuação policial, principalmente em estratégias de controle da violência. Papel central dos estados na implementação das políticas de segurança, com o estabelecimento de diretrizes principais pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sistema Único de Segurança Pública; estratégia de articulação entre os estados e integração de informações e ações.

Fonte: FREIRE, 2009, p.109.

Em 1990, foi criado, por meio do Decreto nº 98.936, o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), que apesar de representar uma novidade à época teve pouca efetividade, ele passou por uma nova regulamentação em 1997, por meio do Decreto nº 2.169, porém sua atuação começaria a ser efetiva cerca de uma década depois. A criação do conselho foi um marco importante no paradigma das políticas de segurança pública, porque representou uma tendência de consolidação de espaços democráticos de decisão e participação social na construção das políticas públicas a partir do processo constituinte.

Em 1997, por meio do Decreto nº 2.315, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública. No decreto são estabelecidas as competências do órgão, dentre as quais a de assessorar o Ministro de Estado da Justiça na definição e implementação da política nacional de segurança pública, e, em todo o território nacional, acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública. A recém-criada secretaria teve poucos avanços no final da década de 1990 devido à forte presença de militares à frente da instituição e da maioria das polícias militares estaduais. *“Desde a sua criação, em 1997, a atuação da Senasp tem se pautado pelo respeito às autonomias federativas, assim, seu principal papel tem sido a indução de políticas públicas e de cooperação intergovernamental”* (Costa, 2017, p.69).

A SENASP passou então a atuar buscando a articulação entre as unidades federativas, visando a estruturação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Inspirado no Sistema Único desenvolvido no âmbito das políticas de saúde (SUS), o SUSP visa articular as ações federais, estaduais e municipais na área de segurança pública, buscando aperfeiçoar o planejamento e troca de informações para uma atuação qualificada dos entes federados na área. O SUSP não busca a unificação, pois reconhece a autonomia das instituições que compõem o Sistema, mas sim a integração, otimizando resultados. (FREIRE, 2009, p.52).

Apenas em 2000, o Governo Federal deu um passo importante no sentido de aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro criando o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), no qual reconheceu a necessidade de envolver diferentes órgãos governamentais e as entidades da sociedade civil no desafio de implementar ações para diminuir as taxas de crime e violência, com estratégias de fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O plano sintetizava as diretrizes de política criminal e de segurança pública adotadas pelo governo, por meio dele *"buscava-*

se uma maior interação entre políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, bem como a repressão e prevenção da criminalidade, redução da impunidade e conseqüentemente o aumento da segurança".¹

Em 2001, foi instituído pela Lei Federal nº 10.201, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) cujo objetivo era apoiar projetos de responsabilidade dos governos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na área de segurança pública. O fundo visava ainda apoiar os projetos sociais de prevenção à violência, enquadrados no Plano Nacional de Segurança Pública, dentre os quais enfatiza-se aqueles destinados à implementação de programas de policiamento comunitário. O artigo primeiro da referida lei declara:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais.

Parágrafo único. O FNSP poderá apoiar, também, projetos sociais de prevenção à violência, desde que enquadrados no Plano Nacional de Segurança Pública e recomendados pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República ao Conselho Gestor do Fundo. (BRASIL, 2001).

É importante ressaltar que, devido ao federalismo brasileiro, os governos estaduais possuem autonomia para conduzirem as políticas de segurança pública gerando uma descentralização. O resguardo à ordem pública e a prevenção da violência se tornaram atribuições das instituições policiais, e, por isso, nem todos os estados passaram pelo processo de instituição de uma política de segurança cidadã. Apesar da concepção de segurança pública democrática já estar presente na CF de 1988, o conceito de segurança cidadã, só começa a emergir na América Latina em meados dos anos 1990 e começa a influenciar o debate em segurança no Brasil a partir dos anos 2000.

¹ [https://portalamazonia.com/seguranca-publica-e-cidadania/evolucao-historica-da-politica-nacional-de-seguranca-publica-parte-1#:~:text=por%20meio%20dele%20"buscava-se,conseqüentemente%20o%20aumento%20da%20seguranca](https://portalamazonia.com/seguranca-publica-e-cidadania/evolucao-historica-da-politica-nacional-de-seguranca-publica-parte-1#:~:text=por%20meio%20dele%20). Evolução histórica da política nacional de segurança pública (parte 1). Sávio Lessa, acesso em 23 de maio de 2023.

A partir da década de 1990 o conceito de segurança cidadã começa a ser inserido nas narrativas políticas no país, assim como em outros países da América Latina. A Colômbia foi vanguardista ao implantar, em meados da década de 1990, políticas municipais de segurança cidadã, como uma estratégia para prevenir as violências e controlar a criminalidade violenta no país. Foram realizadas transformações nos espaços públicos das comunidades com maiores índices de violência e criminalidade e realizados investimentos na capacitação das forças policiais para que elas trabalhassem em parceria com os cidadãos e comesçassem a atuar na lógica do policiamento comunitário ou de proximidade.

Os resultados na Colômbia foram tão expressivos que o modelo do país passou a ser exemplo para outros países na América Latina e no mundo, como princípio da implementação integrada de políticas setoriais no nível local.

A perspectiva de Segurança Cidadã surge na América Latina, a partir da segunda metade da década de 90, e tem como princípio a implementação integrada de políticas setoriais no nível local. O conceito de Segurança Cidadã começa a ser aplicado na Colômbia, em 1995 e, seguindo o êxito alcançado naquela localidade na prevenção e controle da criminalidade, este passa a ser adotado então por outros países da região. (Freire, 2009, p.52).

No Brasil, em 2003, o Ministério da Justiça (MJ), por meio da SENASP, inicia o projeto de cooperação técnica “Segurança Cidadã” (BRA 04/029), em parceria com as Organização das Nações Unidas (ONU) e com a colaboração de técnicos colombianos que iniciaram a implementação do conceito em seu país. Pela primeira vez, no Brasil, a ONU tornou-se parceira na área de segurança pública para a realização das políticas propostas pelo governo federal. O acordo de cooperação internacional foi realizado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o projeto tinha o objetivo de promover e estimular práticas e políticas públicas de prevenção à criminalidade e à violência no país, além de contribuir com outros países da América Latina e Caribe na consolidação do conceito de segurança pública com foco na segurança integral, preconizado pela ONU.

O BRA 04/029 também visa facilitar a realização de ações e estratégias que se alinhem com as propostas do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), desenvolvendo uma nova forma de se pensar a segurança no país. Um dos resultados dessa cooperação foi a criação da, agora, AÇÃO SEGURANÇA CIDADÃ, devidamente inscrita no PPA da União, 3912 - Modernização Organizacional e Tecnológica da Segurança Pública

“Segurança Cidadã”. A partir da mudança dos padrões de gestão, com planejamento estratégico, contemplando prevenção, repressão qualificada, pesquisas, construindo indicadores, bem como investindo na capacitação permanente dos operadores da segurança pública, a SENASP objetiva dar efetividade ao SUSP, sempre procurando o estabelecimento de parcerias e o consenso com as 27 Unidades da Federação e com os municípios brasileiros. Assim, o pacto federativo é fortalecido e as potencialidades locais valorizadas, possibilitando a melhor escolha quanto à aplicação de métodos, políticas públicas de segurança e investimento de recursos financeiros - uma garantia do pleno exercício da cidadania (SENASP, 2007, p.14).

Em 2007, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) destinado à prevenção, controle e repressão da criminalidade. O Programa foi inovador ao propor uma atuação nas raízes socioculturais da violência, buscando promover a articulação dentre as ações de segurança pública e as políticas sociais por meio da integração entre união, estados e municípios, levando em conta as diretrizes da ideia de um Sistema Único de Segurança Pública.

Inicialmente, o Programa será implementado nas 11 regiões metropolitanas brasileiras mais violentas, segundo dados dos ministérios da Justiça e da Saúde. São elas: Belém, Belo Horizonte, Brasília (Entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. (PRONASCI, 2007, p. 5).

Em 2009, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança (CONSEG), executada em etapas municipais e estaduais, culminando no encontro nacional realizado naquele ano. O evento demonstrou as expectativas da sociedade pela participação democrática na gestão da política de segurança pública, sendo assim, o fortalecimento dos conselhos foi um passo importante nesse processo. Foi então instituída uma nova conformação do CONASP pelo Decreto nº 6.950, publicado no primeiro dia de realização da etapa nacional da conferência, consolidando a importância da democracia para a construção de uma política de segurança pública que assegure os direitos de cidadania.

Até então o CONASP vinha funcionando como órgão meramente consultivo e sem qualquer participação da sociedade, ele era constituído exclusivamente por autoridades governamentais. O conselho não se adequava aos moldes do que era preconizado pela Constituição de 1988 para os conselhos setoriais, os quais por definição devem ser órgãos deliberativos, com competência para formulação de diretrizes e de estratégias na sua área de atuação, com a possibilidade inclusive de convocar conferências nacionais.

O novo paradigma de segurança pública distribui a responsabilidade da gestão das políticas, ao reconhecer que essa não é apenas das polícias e demais órgãos de segurança, mas de toda a sociedade interessada que passa a ser, mais do que um eventual beneficiário, um ator social efetivo na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas na área. Para garantir a simetria na relação entre sociedade e Estado, é necessário consolidar a cultura de gestão participativa (Texto base da 1ª CONSEG Eixo 1 - Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo). [...] inaugurou um novo conceito – o conceito democrático de segurança –, indicando que uma das principais funções do Estado é a de prover segurança às pessoas e ao patrimônio, e que a responsabilidade pela manutenção da segurança é difundida não só para os órgãos de segurança pública, mas para todos os órgãos estatais e demais segmentos da sociedade (SOUZA, 2008, p. 167).

A concepção de um Sistema Único de Segurança Pública entrou em debate ainda na década de 1990, desde 2003 foi um projeto da SENASP que ficou engavetado por muito tempo até ser retomado em 2012, através do projeto de Lei nº 3.734. Somente entre 2017 e 2018, com o recorde de Mortes Violentas Intencionais (MVI), além do cenário de crise política, das inúmeras chacinas, greves policiais e revoltas em presídios (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018), o tema da segurança voltou à tona com maior vigor nas casas legislativas. O contexto motivou a aprovação do projeto do SUSP, em 2018, por meio da Lei Federal nº 13.675 que, além de estruturar o SUSP, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

A partir desse breve panorama histórico acerca da evolução das políticas de segurança no Brasil, a partir da concepção de segurança pública apresentada na Constituição e sua evolução por meio de políticas públicas e programas de governo, pode-se dizer que nos anos 2000 houve uma passagem para o paradigma da segurança cidadã. Nesse período, a violência passa a ser encarada a partir de sua natureza multicausal e passam a ser pensadas políticas públicas multisetoriais para serem implementadas de forma integrada, com foco na prevenção.

Quadro 3 - Segurança Cidadã

Dimensão da análise	Descrição
1. Objetivo	Promoção de convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência.
2. Contexto histórico	Consolidação dos direitos de cidadania. Fortalecimento da participação social e da atuação da sociedade civil. Crescimento

	da violência, demandando formas mais efetivas de prevenção e controle.
3. Conceito de violência	Fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania por parte dos indivíduos. Violência é multicausal, por isso demanda uma estratégia multissetorial de prevenção e controle.
4. Papel do Estado	Implementação de políticas setoriais articuladas, com foco no âmbito local. Governo federal, estados e municípios possuem papel nesse processo. Além das instituições policiais, instituições responsáveis pelas políticas sociais também participam da política. Nova importância é conferida à gestão local da segurança, em contraste com a perspectiva anterior que mantinha a esfera de atuação concentrada principalmente no âmbito estadual e federal.
5. Papel dos indivíduos	O cidadão é central nessa perspectiva. O indivíduo é o centro da política e seu principal beneficiário. Possui papel preponderante na gestão local das políticas de Segurança Cidadã.
6. Estratégia de política pública	Implementação de políticas setoriais integradas voltadas para prevenção e controle da violência. Fomento à participação dos cidadãos e ao desenvolvimento de ações para a comunidade.

Fonte: FREIRE, 2019, p.109.

No paradigma da segurança cidadã são compostas estratégias múltiplas de abordagem da violência, para além apenas de uma atuação repressiva do Estado. Nesse sentido, uma política pública de segurança cidadã deveria contar não apenas com a atuação das forças policiais, mas também de diversas políticas setoriais, como educação, saúde, assistência, esporte, cultura, lazer, etc.

Na próxima seção será apresentado o conceito de segurança pública cidadã de acordo com os órgãos internacionais. Os conceitos de segurança pública cidadã desenvolvidos no mundo influenciaram os conceitos que foram utilizados na construção das políticas

públicas no país, principalmente pelo diálogo e assessoramento dos órgãos de cooperação internacional ao governo federal e aos governos estaduais e municipais.

3.3 O CONCEITO DE SEGURANÇA CIDADÃ

O conceito de segurança pública cidadã está relacionado ao conceito multicausal da violência (Freire, 2009), ou seja, busca uma nova perspectiva de enfrentamento do problema por meio da ação integrada dos diferentes níveis e órgãos do poder público, por meio de políticas públicas de controle e prevenção. Ademais, o conceito relaciona-se ainda à necessidade de envolvimento das várias instituições públicas e da sociedade civil, na implementação de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência em um território, englobando iniciativas em diversas áreas, tais como educação, saúde, assistência, esportes, cultura, dentre outras.

O conceito de segurança cidadã consiste em combinar o desenvolvimento de políticas públicas preventivas com repressivas, potencializando a implementação de políticas setoriais ao nível local e estimulando uma governança mais integral e integrada, com a conjugação de esforços de diferentes instituições e agências do Poder Público, da sociedade civil e da iniciativa privada.²

Ressaltando-se a responsabilidade e protagonismo dos governos em lidar com a questão numa perspectiva multidimensional e cooperativa, Serrato (2007) define política de segurança cidadã como:

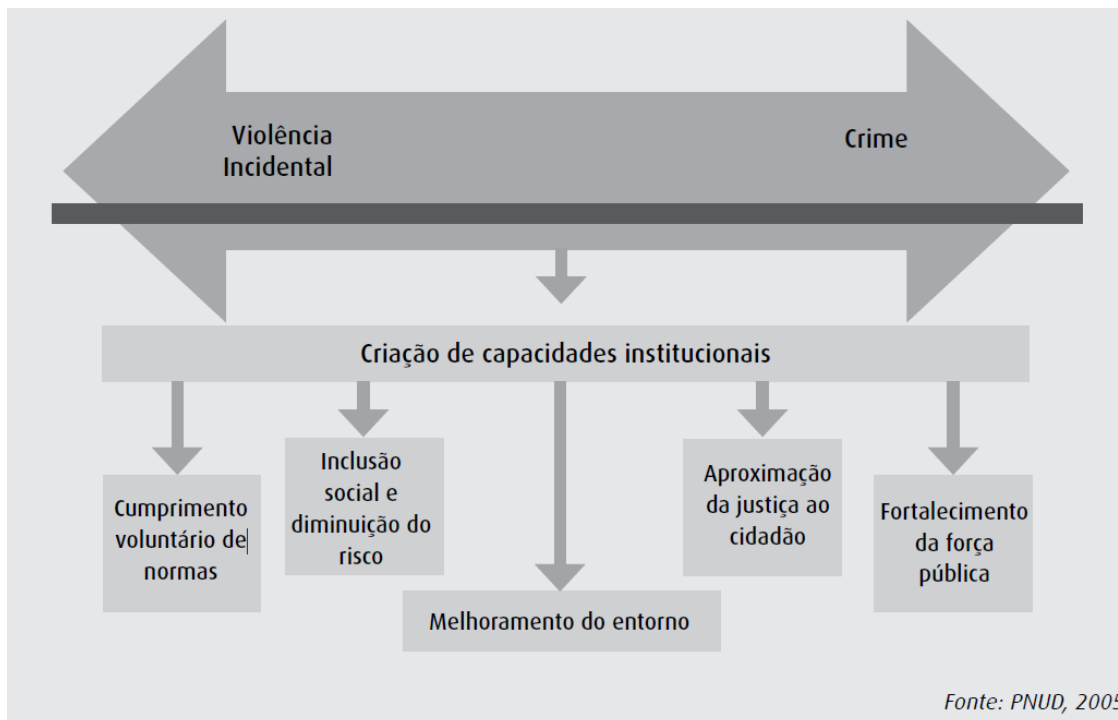
(...) o conjunto de intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais voltados para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e/ou a repressão dos mesmos (SERRATO, 2007, p. 10).

Sendo assim, uma política de segurança cidadã deve prever estratégias preventivas, além daquelas de caráter ostensivas e/ou coercitivas promovidas pelos órgãos dos sistemas de justiça criminal. As estratégias de segurança cidadã visam a antecipação de riscos e controle de sua exposição, por meio da promoção do escalonamento de ações

² <https://segpublica.com.br/o-que-e-seguranca-cidada-e-quais-seus-beneficios-para-a-sociedade/>. Portal da Segurança Pública, acesso em 23 de maio de 2023.

que intervenham sobre possíveis violências incidentais e crimes, conforme esquematizado na figura abaixo:

Figura 1– Atuação das políticas públicas com foco em Segurança Cidadã



Fonte: FREIRE, 2009, p. 106.

Segundo este modelo, são definidas cinco categorias principais de intervenção:

1. As dirigidas ao cumprimento voluntário de normas;
2. As que buscam a inclusão social e a diminuição de fatores de risco (álcool, drogas, armas, etc.);
3. As que têm como propósito a melhoria dos contextos urbanos associados ao medo e ao perigo real (recuperação de espaços públicos);
4. As que facilitam o acesso dos cidadãos a mecanismos institucionais e/ou alternativos de resolução de conflitos; e
5. As que possuem foco na construção de capacidades institucionais, melhoria da eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais e da confiança dos cidadãos em tais instituições (PNUD, 2005, p.09).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) propõe um conceito de segurança cidadã que deriva de um enfoque centrado na construção de maiores níveis de cidadania. Ela se baseia em princípios e normativas de direitos humanos e situa como objetivo central das políticas a segurança das pessoas e dos grupos sociais, ao invés da segurança do Estado ou de uma determinada ordem social e política. Para a CIDH é necessário um olhar especial para as pessoas em situação de vulnerabilidade em relação à violência e ao delito, visando garantir padrões especiais de proteção para as crianças e

adolescentes, indígenas, afrodescendentes, migrantes, e outras minorias, sem prejuízo da proteção e garantia dos direitos humanos de todas as pessoas (OEA, 2009, p.8).

A segurança cidadã não deve ser entendida unicamente como uma simples redução dos índices de delito e violência. Deve ser o resultado de uma política integral que inclua a melhoria da qualidade de vida da população, a ação comunitária para a prevenção do delito e da violência, uma justiça acessível, ágil e eficaz, uma educação baseada em valores de convivência pacífica, na tolerância e na construção de coesão social. (PNUD, 2013). O PNUD conceitua então a segurança cidadã como “*uma situação social livre de ameaças, em que as pessoas possam gozar plenamente de seus direitos e liberdades e exercê-los integralmente*” (PNUD, 2013,p.7).

O Informe do PNUD traça ainda as seguintes recomendações aos países latino-americanos na implementação de políticas públicas de segurança cidadã:

1. A necessidade de atender de maneira integral os múltiplos fatores socioeconômicos associados ao delito e a violência; o que remete a atuação intersetorial do Estado, em parceria com a sociedade civil, além da necessidade de coordenação entre estes setores governamentais. Nesse aspecto seriam incorporados programas destinados aos fatores de risco, ou seja, aos fatores que podem contribuir para a ocorrência do delito e violência, tal como a desigualdade social.
2. Atuar frente aos fatores de risco que afetam os jovens e os demais cidadãos, fornecendo-lhes oportunidades para atingir seus objetivos de vida. Destaca-se a necessidade de criar um ambiente de proteção e cuidado e fortalecer os vínculos familiares, bem como a participação ativa da comunidade e das organizações sociais. Neste caso, ações podem contribuir para o fortalecimento dos vínculos comunitários.
3. O fortalecimento do tecido social enquanto espaço de proteção e mobilidade social. Destaca-se a importância do fortalecimento dos espaços de interação e das redes de proteção social, a importância do aumento da oferta de serviços públicos, a presença institucional e sua integração com o desenvolvimento da cidade. Seria necessário aumentar o número de espaços culturais e de recreação, o que contribuiria para melhoria da qualidade de vida da comunidade e favoreceria a redução da marginalização. Dessa maneira, se entende como fatores de risco elementos que aumentam a probabilidade, embora não sejam determinantes, de incidência ou os efeitos negativos de crimes ou violências. Enquanto fatores de proteção são elementos que reduzem a probabilidade de incidência ou de efeitos negativos de crimes ou violências. Assim, quanto maior a presença de fatores de risco e menor a presença de fatores de proteção, maior a probabilidade de incidência e de efeitos negativos de crimes e violências e vice-versa. Consumo de drogas, porte de qualquer tipo de armas e vinculação a alguma organização como "gangues" são considerados fatores de risco na juventude (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005, p. 38).

A partir das recomendações de órgãos internacionais, como o PNUD, que atua desde o início dos anos 2000 no assessoramento ao governo brasileiro, percebe-se que a política

de segurança cidadã deve possuir caráter preventivo do delito e da violência, buscando atuar frente suas causas e fatores de risco das comunidades vulneráveis. Nesse contexto, não há que se falar na construção de políticas públicas, sem a participação da comunidade e de organizações sociais, uma vez que é fator essencial para o sucesso da política, bem como para a articulação em rede, necessária ao fortalecimento do tecido social para criação de um ambiente de proteção. Diante disso, e dos conceitos de segurança cidadã elaborados pelas organizações internacionais, pode-se afirmar a importância de as políticas de prevenção da violência atuarem junto aos fatores de risco e de proteção.

A Segurança Cidadã enfatiza a análise das dinâmicas sociais das violências e criminalidades como uma estratégia a ser mais incorporada pelas Políticas de Segurança Pública como forma de produzir informações que subsidiem maior investimento em ações de Prevenção Social . A dinâmica social das violências e criminalidades articula vários elementos: aspectos sociohistóricos que constituem o Município e seus diferentes territórios; regras locais de sociabilidade e convivência; redes de equipamentos e serviços públicos, privados e comunitários existentes e a qualidade do atendimento que ofertam à população; existência ou não de violência institucional; aspectos ligados à mobilização comunitária; facilitadores e dificultadores da mobilidade da população; conflitos e rivalidades existentes entre indivíduos e grupos; existência da cultura do silêncio; tipos de violências e crimes mais incidentes nos diferentes territórios; localidades e horários onde esses crimes e violências ocorrem; perfil das vítimas e dos/as agressores/as (inclusive quando estes/as são operadores/as de políticas públicas); dentre outros outros³ (PNUD, 2016, p.10).

No Brasil, a SENASP, conceitua segurança cidadã como:

(...) é a segurança pública integral, que promove os direitos humanos, transforma - com a participação efetiva do mundo acadêmico - pela educação em segurança cidadã, sistematiza o arcabouço do conhecimento dos vários atores do sistema de segurança, indo além do tradicional sistema policial. Garante o planejamento, a prevenção e a repressão qualificada de forma a propiciar uma sociedade livre, democrática, num ambiente multicultural, multirracial e multidisciplinar. A segurança cidadã estimula a adoção de tecnologias sociais que visam a resolução pacífica dos conflitos, o fortalecimento da família, a proteção às mulheres, aos idosos, às minorias, garante as políticas públicas de prevenção determinadas pelo governo, primando pela observância permanente da contribuição das universidades, através de seus estudos acadêmicos e científicos. (SENASP, 2007, p.14).

³ Apresentamos aqui uma definição de dinâmica social das violências e criminalidades que tem sido utilizada e aprimorada no âmbito da Política de Prevenção Social às Violências e Criminalidades do Governo do Estado de Minas Gerais. Consideramos que essa definição abarca aspectos que precisam ser considerados quando se pretende compreender a emergência de crimes e violências nos Municípios. Acesse esse conceito e mais informações sobre essa Política aqui: MINAS GERAIS. (2015). Política de Prevenção Social à Criminalidade. 86 p. Disponível em: http://www.seds.mg.gov.br/images/seds_docs/Editais_Cepec/6.%20Anexo%20V%20-%20Portiflio%20CPEC.pdf

À exemplo da Colômbia, o Governo do Estado de Minas Gerais foi pioneiro no Brasil na construção de uma política de segurança cidadã, por meio da implantação de programas de prevenção à criminalidade. O estado iniciou em 2002 a construção de uma política pública que atuasse na prevenção de violências e criminalidades em determinados territórios e junto aos grupos mais vulneráveis a esses fenômenos, com o objetivo de contribuir para o aumento da sensação de segurança no estado. Entretanto, somente no ano de 2019 a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade foi institucionalizada por meio da Lei 23.450.

Pernambuco também inova ao instituir, em 2007, o Plano Estadual de Segurança Pública, que cria uma importante ação integrada: o Pacto Pela Vida. Todavia, a exemplo do que aconteceu em Minas Gerais, apenas no ano de 2019, a Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência é instituída em Pernambuco por meio da Lei 16.569. Além disso, o estado é o primeiro no país a criar uma secretaria específica para Prevenção à Violência e às Drogas, a SPVD. No próximo capítulo serão apresentadas brevemente as duas políticas, abordando o histórico de implementação, objetivos, público-alvo e incidência territorial de suas ações e programas.

4 POLÍTICAS DE PREVENÇÃO EM MINAS GERAIS E PERNAMBUCO

Para compreender como se deu o processo de construção e como se dá a atuação da Política de Prevenção Social à Criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais e da Política de Prevenção ao Crime e à Violência do Governo do Estado de Pernambuco será realizada uma descrição do histórico de implantação. Além disso, serão apresentados os objetivos, público-alvo e incidência territorial de tais políticas.

A política de prevenção do estado de Minas Gerais publica portfólios anualmente, com atualizações das ações e metodologias dos programas. Para a construção dessa sessão foi analisado o portfólio mais recente publicado no ano de 2023, contendo as informações e os dados mais atualizados. As informações e dados referentes à política de prevenção do estado de Pernambuco foram encontrados no site institucional da Secretaria de Prevenção à Violência e às Drogas (SPVD)⁴, que no final do ano de 2022 publicou uma série de documentos com o balanço da gestão 2019-2022.

4.1 POLÍTICA DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE (MG)

4.1.1 Histórico

Em Minas Gerais, estudos evidenciaram um aumento progressivo da criminalidade violenta a partir da segunda metade da década de 1990. Buscando respostas mais efetivas ao fenômeno, em 2000, o governo cria a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e inicia o delineamento de uma política de segurança voltada para a prevenção da violência. A iniciativa buscava integrar órgãos como a Defensoria Pública, a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros. A nova secretaria passaria a ser responsável pela administração penitenciária, pela execução das medidas socioeducativas e por promover a integração do sistema de defesa social, além de estruturar uma prevenção social à criminalidade e avaliar a qualidade do sistema de defesa social.

⁴ <https://www.prevencao.pe.gov.br>. Acesso em maio de 2023.

À exemplo da Colômbia na América Latina, o estado de Minas Gerais foi pioneiro no país ao instituir a Secretaria de Estado de Defesa Social e avançar para consolidar uma Política de Prevenção Social à Criminalidade integrada a este sistema, a partir da elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-MG). Alguns fatores foram decisivos para este pioneirismo: além do avanço da criminalidade, havia no estado um grande diálogo com estudos na área de segurança pública, produzidos pelo Centro de Estudos e Criminalidade em Segurança Pública (CRISP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.⁵

Baseados em dados e pesquisas do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública – CRISP, da UFMG e da Fundação João Pinheiro, constatou-se uma mudança no padrão da criminalidade em Minas Gerais, ao longo da década de 1990, com o aumento da violência associada à criminalidade urbana, refletindo-se nas taxas de homicídios e roubos. Este fenômeno não se distribuiu de forma homogênea pelo território, mas concentrou-se na Região Metropolitana de Belo Horizonte e nos municípios mais populosos do interior. O diagnóstico, então elaborado, afirma de modo categórico que não se pode atribuir à pobreza e à miséria a principal responsabilidade pela deterioração verificada na ordem pública nos grandes municípios de Minas Gerais nos últimos dez anos. (RAMIRES, FREITAS; 2011, p.155).

O PESP-MG tinha como objetivo formular diretrizes à política de segurança pública, com o intuito de fomentar a articulação entre as instituições que compõem o sistema de defesa social nas três esferas de poder, estadual, municipal e federal, além de promover a participação da comunidade e o respeito aos direitos humanos na construção de estratégias de repressão qualificada e prevenção social à criminalidade. O plano estadual de prevenção tinha como foco o desenvolvimento de ações locais, ou seja, buscava atuar a partir dos territórios, buscando promover um caráter participativo à Política de Prevenção Social à Criminalidade. As ações desenvolvidas tinham por objetivo identificar as características que influenciam para a criminalização em cada localidade e assim priorizar o que seria trabalho na política de prevenção da violência visando, a partir de cada realidade, propor ações focadas na reversão dos fatores de riscos e fortalecimento dos fatores de proteção.

⁵ Os anuários da criminalidade desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro são estudos especializados e qualificados que apontam os índices de criminalidade do Estado de Minas Gerais, distribuídos por região do estado e focados nos municípios. Estes estudos foram utilizados como base para determinação da implantação da política de prevenção à criminalidade nos municípios mineiros.

O PESP-MG previa ainda o desenvolvimento de programas destinados à prevenção à criminalidade como principal estratégia de atuação, por meio dos quais seriam desenvolvidas ações. As ações a serem desenvolvidas pelos programas da política de prevenção à criminalidade seriam estabelecidas a partir dos seguintes níveis de intervenção:

intervenções gerais: ações direcionadas para toda a população independente do risco individual;

intervenções escolhidas: ações dirigidas a grupos a partir de percepção de fatores de risco;

intervenções indicadas: ações voltadas ao público que tenham vivenciado violências e criminalidades (MINAS GERAIS, 2009, p.30).

Em 2002 foi criada no âmbito da SEDS a Superintendência de Prevenção à Criminalidade, responsável pela construção de programas e ações para localidades com altos índices de criminalidade. Com o foco definidor das estratégias de atuação, a Superintendência passaria a atuar a partir dos seguintes níveis de prevenção:

Prevenção primária: tem o foco prioritário nos fatores de risco e proteção no meio ambiente urbano, a partir da percepção de espaços que vivenciam de forma mais determinante contextos de violências e criminalidades e, conseqüentemente, à maior vulnerabilidade a que estão expostas as pessoas residentes em tais localidades, mais suscetíveis de sofrerem criminalização e/ou vitimização;

Prevenção secundária: ações dirigidas a pessoas e grupos mais suscetíveis a violências e criminalização e aos fatores que contribuem para sua vulnerabilidade e/ou reincidência, visando à interrupção e a limitação dos danos causados pelo seu envolvimento nestes contextos;

Prevenção terciária: composta por ações dirigidas a pessoas que sofreram processos de criminalização e cerceamento de liberdade, visando diminuir os efeitos dessa experiência, desconstrução das vulnerabilidades, estigmas, violências exercidas e sofridas pela sua vivência, prioritariamente egressos do sistema prisional. (MINAS GERAIS, 2009, p. 24)

Em 2003, por meio do Decreto nº 43.334, o governo de Minas Gerais em parceria com o CRISP implementou um projeto piloto de combate a homicídios, até então denominado "Controle de Homicídios" em áreas de risco de Minas, essa implantação fazia parte das ações que integravam o PESP-MG. Nos cinco primeiros meses de implantação do projeto, o número de homicídios, tentativas e assaltos caiu cerca de 50% em relação aos cinco meses anteriores à sua execução. *De março a julho de 2002, foram 17 homicídios, contra 9 mortes entre agosto e dezembro. No período, a taxa de mortes na capital mineira, excluindo as seis favelas consideradas violentas, cresceu 11,6%.⁶*

⁶ https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff040_5200310.htm. Acesso em 25 mai 2023.

A partir do plano piloto tem-se a criação do Grupamento Especial de Patrulhamento em Áreas de Risco (GEPAR), uma iniciativa de policiamento comunitário (Polícia Militar, 2005)⁷, além do Grupo de Intervenções Estratégicas (GIE) envolvendo outros órgãos da administração da justiça, como por exemplo o poder judiciário, na construção de intervenções preventivas (MP, 2007)⁸. A partir dos indicadores de criminalidade do estado e do estabelecimento de convênios com os municípios, foi realizada a construção de diagnósticos municipais por meio de parceria estabelecida com o CRISP. Tais diagnósticos visavam, principalmente:

Detalhamento da criminalidade por região, nas cidades que receberão a implantação de NPC's⁹ de base local, para execução dos programas de prevenção primária (Fica Vivo! e Mediação de Conflitos);
 Detalhamento da criminalidade nas comunidades destacadas, através de pesquisas desenvolvidas junto às mesmas, contendo: contexto social e histórico, causas e consequências da criminalidade;
 Dados relativos ao sistema de justiça visando ao monitoramento de penas e medidas alternativas (a partir de informações colhidas junto ao Poder Judiciário refletindo a incidência de delitos de pequeno potencial ofensivo);
 Dados relativos ao sistema prisional, com indicação da população egressa que reside no município. (MINAS GERAIS, 2009, p. 37).

Após o sucesso do programa piloto de controle de homicídios, que mais tarde passou a se chamar Fica Vivo! foram criados outros três programas: CEAPA, PrEsp, e Mediação de Conflitos para intervir nos três níveis de prevenção. Na prevenção primária, que buscava evitar que o crime ocorra, a atuação seria focada nos fatores de risco e proteção em espaços urbanos que enfrentam contextos de maior violência e criminalidade, por meio dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos. A prevenção secundária, por outro lado, visava possibilitar o cumprimento de penas ou medidas alternativas à prisão, promovendo inclusão como maneira de diminuir a reincidência criminal, sendo representado pelo programa Central de Acompanhamento de Medidas e Penas

⁷ O GEPAR trabalha a metodologia de policiamento comunitário de forma fixa em aglomerados, visando construir a credibilidade da Polícia Militar perante a comunidade local, por meio de ações sociais de polícia e repressiva qualificada. O GEPAR deve dar suporte às atividades desenvolvidas pelos programas de prevenção nas comunidades, buscando participar de forma integrada à filosofia da prevenção.

⁸ Esta ação que será melhor descrita adiante faz parte da metodologia do Programa Fica Vivo!, reúne de forma periódica: Juízes criminais e da infância e adolescência, promotores criminais, delegados de polícia, policiais militares das áreas de atuação da política de prevenção e demais convidados da SEDS, de acordo com as especificidades locais. Através da Intervenção Estratégica é possível garantir maior articulação entre as instituições responsáveis pela segurança pública, meio basilar para a reversão dos indicadores de homicídio entre jovens, em Minas Gerais, em prol da vida com liberdade, emancipação e dignidade, valores primordiais estruturadores da concepção metodológica do Fica Vivo! e da política de prevenção social à criminalidade.

⁹ Núcleos de Prevenção à Criminalidade.

Alternativas à Prisão (CEAPA). O terceiro nível de intervenção buscaria diminuir a reincidência dos indivíduos egressos do sistema prisional. O Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp) seria implementado pela Secretaria nesse sentido.

A implantação dos referidos programas em Minas Gerais promoveu a articulação entre diversas instituições dos três níveis de governança, municipal, estadual e federal, com o intuito de intervir naquelas localidades as quais a qualidade de vida das pessoas estivesse sendo ameaçadas pelos conflitos gerados pela criminalidade. Dessa forma, foram levados em consideração dados de segurança pública para que os territórios mais vulneráveis e com maiores índices de violência e criminalidade fossem contemplados com prioridade. Foram mantidos estudos técnicos de cooperação com o CRISP e com os municípios para construção de planos locais de prevenção à criminalidade, contemplando ações específicas à realidade dos territórios.

Esses dados subsidiaram a escolha dos primeiros territórios onde os programas foram implantados. Além disso, os dados relacionados à criminalidade nesses territórios passaram a ser monitorados desde a implantação dos programas como forma de acompanhamento da assertividade dos territórios priorizados para implantação dos Núcleos de Prevenção Social à Criminalidade (NPC)¹⁰, que foram inicialmente implantados nas áreas de maior concentração de homicídios dolosos. Ademais, por meio deste monitoramento tornou-se possível avaliar a efetividade da atuação dos programas e demais estratégias de prevenção à criminalidade e repressão qualificada, e constatar como elas contribuem para o controle e redução da ocorrência de homicídios.

Cabe destacar que a SUPEC, por meio de parceria com o Observatório de Segurança Pública Cidadã – Observatório/SINSP/SESP, desenvolveu registro e sistematização periódica de dados, visando o acompanhamento periódico das taxas de homicídios consumados em todos os territórios atendidos conjuntamente pelos Centros de Prevenção Social à Criminalidade - CPC, pelo Grupamento Especializado de Policiamento em Áreas de Risco - GEPAR e pelo Grupo de Intervenção Estratégica – GIE (MINAS GERAIS, 2017, p 12).

¹⁰ Os NPCs passaram a se chamar Centros de Prevenção à Criminalidade (CPC) e posteriormente Unidade de Prevenção à Criminalidade (UPC), nomenclatura atual.

A política de prevenção à criminalidade do governo do estado de Minas Gerais atua com o conceito de dinâmica social das violências e criminalidades, que articula vários elementos:

(...) aspectos socio históricos que constituem o Município e seus diferentes territórios; regras locais de sociabilidade e convivência; redes de equipamentos e serviços públicos, privados e comunitários existentes e a qualidade do atendimento que oferecem à população; existência ou não de violência institucional; aspectos ligados à mobilização comunitária; facilitadores e dificultadores da mobilidade da população; conflitos e rivalidades existentes entre indivíduos e grupos; existência da cultura do silêncio; tipos de violências e crimes mais incidentes nos diferentes territórios; localidades e horários onde esses crimes e violências ocorrem; perfil das vítimas e dos/as agressores/as (inclusive quando estes/as são operadores/as de políticas públicas); dentre outros (PNUD, 2016, p.37).

Em 2011, a Superintendência foi transformada na Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade, ganhando status similar a uma subsecretaria. Os Núcleos de Prevenção à Criminalidade passaram a ser denominados Centros de Prevenção à Criminalidade (CPC). Em 2016, quando houve a separação entre a Secretaria de Segurança Pública (SESP) e Secretaria de Administração Prisional (SEAP), a Coordenadoria transformou-se formalmente em uma subsecretaria (Souza, 2016): a Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (SUPEC). Os então Centros de Prevenção à Criminalidade passaram a ser denominados Unidades de Prevenção à Criminalidade (UPC).

Apenas em 2019 a política de prevenção social à criminalidade foi institucionalizada como Política de Estado. Assim, em 24 de outubro de 2019 foi sancionada a Lei 23.450, que “*dispõe sobre a política estadual de prevenção social à criminalidade*”, formalizando princípios, diretrizes, objetivos, ações e instrumentos. Atualmente, por meio da articulação de seis programas, a SUPEC previne homicídios de adolescentes e de jovens de áreas vulneráveis; acompanha pessoas em cumprimento de alternativas penais; promove a inclusão social de egressos do sistema prisional; atua na prevenção comunitária e no enfrentamento às violências, favorecendo a resolução pacífica de conflitos; acompanha egressos das medidas socioeducativas de semiliberdade e de internação; e fomenta a execução de ações municipais com o viés da prevenção à criminalidade.¹¹

¹¹ <http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/a-prevencao>. Acesso em 15 jun 2023.

4.1.2 Cenário atual

O objetivo principal da Política de Prevenção Social à Criminalidade é *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* (Minas Gerais, 2023). Os objetivos específicos são:

contribuir para a prevenção e a redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores de áreas nas quais esses crimes estão concentrados, por meio da atuação do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!;

promover meios pacíficos de administração de conflitos nos níveis interpessoal, comunitário e institucional, de forma a minimizar, prevenir e/ou evitar que estes se desdobrem em situações de violências e criminalidade, por meio da atuação do Programa Mediação de Conflitos – PMC;

contribuir para a consolidação de uma política criminal de responsabilização penal alternativa ao cárcere, mediante o efetivo monitoramento e acompanhamento das Alternativas Penais e da qualificação da execução penal via ações e projetos de caráter reflexivo e pedagógico, por meio da atuação do Programa Central de Acompanhamento Alternativas Penais – CEAPA;

favorecer o acesso a direitos e promover condições para inclusão social de egressos do sistema prisional, minimizando as vulnerabilidades relacionadas a processos de criminalização e agravadas pelo aprisionamento, por meio da atuação do Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp;

favorecer o reencontro com a liberdade de adolescentes e jovens egressos das medidas socioeducativas privativas de liberdade e restritivas de direito, contribuindo para a construção de alternativas ao envolvimento com a criminalidade e o rompimento de estigmas, a partir da consolidação de uma rede de proteção parceira que possibilite a liberdade com participação e cidadania, por meio da execução do Programa Se Liga;

promover a capacitação e o fomento à atuação das Administrações Públicas municipais e demais atores locais nas temáticas de prevenção à criminalidade e segurança cidadã, a partir da execução do Programa Selo Prevenção Minas;

contribuir para a compreensão, registro, análise e intervenções nos fatores sociais relacionados a crimes e violências incidentes sobre os territórios e público atendidos pelos programas de prevenção social à criminalidade, de forma a qualificar as estratégias de enfrentamento desses fenômenos;

promover e favorecer articulações intergovernamentais e multissetoriais para o enfrentamento dos fatores sociais relacionados à incidência de crimes e violências identificadas nos territórios de atuação e nos atendimentos ao público;

fomentar a participação social em questões afetas à prevenção social à criminalidade (MINAS GERAIS, 2023, p.10)

A partir da execução metodológica específica de cada programa a política de prevenção atende diferentes públicos, com um foco maior nos grupos mais vulneráveis a violências e criminalidades. Além daqueles com vulnerabilidades sociais presentes em sua trajetória de vida, como frágil acesso a políticas de proteção social, saúde, educação,

habitação, cultura e lazer, esportes e trabalho. Diante disso, são públicos prioritários dos programas:

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;
Adolescentes e jovens egressos do sistema socioeducativo das medidas de semiliberdade e internação, assim como familiares acompanhados. (MINAS GERAIS, 2023, p.11)

Para além do público descrito acima, tem-se ainda o programa Selo Prevenção Minas que visa sua atuação junto aos municípios ou demais instituições locais interessadas em qualificar sua atuação na prevenção à criminalidade e às violências. (Minas Gerais, 2023, p.12).

À exemplo do que ocorre em outros lugares do mundo, o crime em Minas Gerais se distribui especialmente de forma desigual. Alguns territórios, como as áreas periféricas com maiores marcadores de vulnerabilidade social, vivenciam situações de violência com uma maior concentração que outros territórios. No Brasil a criminalização da pobreza é uma realidade e as periferias mais pobres são profundamente marcadas por processos de criminalização. Por isso a política de prevenção do estado de Minas Gerais, quando da implantação de suas estratégias buscou “conhecer a distribuição espacial das violências e criminalidades, a partir de geoprocessamento e georreferenciamento de informações, que passaram a orientar estratégias locais de acordo com a realidade socioespacial de cada localidade” (Minas Gerais, 2019, p.12). Sendo assim, foram implantadas diferentes bases de atuação no estado, com a definição de uma abrangência territorial específica para cada um dos programas implantados.

Unidade de Prevenção à Criminalidade de Base Municipal: Unidades Públicas de abrangência municipal, localizadas em áreas centrais dos Municípios. Executam os Programas Central de Acompanhamento Alternativas Penais - CEAPA e Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp.

Unidade de Prevenção à Criminalidade de Base Territorial: Unidades Públicas de abrangência territorial, localizados em territórios que registram maior concentração de homicídios nos Municípios. Executam os Programas Controle de Homicídios – Fica Vivo! e Mediação de Conflitos.

Unidade Prevenção à Criminalidade de Base Regional: Unidades Públicas de abrangência regional, localizadas em áreas centrais de municípios-sede, que são referências para outros municípios ao redor. Executam os programas Selo Prevenção Minas e Se Liga. No caso do Programa Selo Prevenção Minas, a abrangência segue a lógica de RISPs. No caso do Programa Se Liga,

a implantação depende da existência e abrangência de Unidades Socioeducativas de Internação e Semiliberdade. (MINAS GERAIS, 2023, p.13)

O programa Selo Prevenção tem uma lógica territorial própria, uma vez que sua atuação se dá por meio de articulação e parceria com os municípios para execução de ações de prevenção à criminalidade. No ano de 2023 as ações da Política de Prevenção Social à Criminalidade incidem em 65 municípios, seja com a presença de UPC no território, seja por abrangência da atuação de Unidades regionais. A tabela abaixo, adaptada do portfólio da política de prevenção demonstra quais são os 21 municípios e quais as Unidades de Prevenção à Criminalidade implantadas, bem como os programas atuantes em cada uma delas:

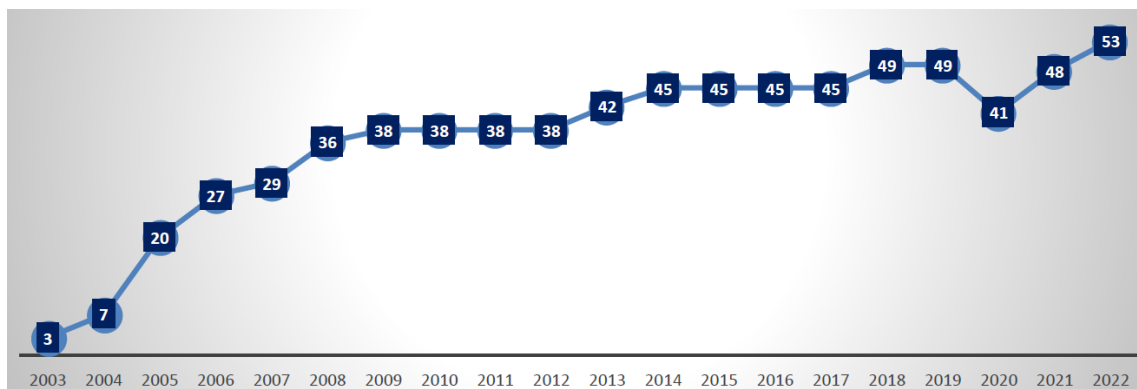
Quadro 4 - Municípios e Programas da Política de Prevenção à Criminalidade - MG

Municípios e Abrangência	Unidades com Fica Vivo e Mediação de Conflitos	Unidades com PrEsp e Ceapa	Unidades com Ceapa	Unidades com Ceapa e Mediação de Conflitos	Unidades Se Liga	Unidade com Selo
Araguari	Municipal	-	-	1	-	-
Barbacena	Regional	-	-	-	1	-
Belo Horizonte	Municipal, Territorial e Se Liga	13	1	-	-	1
Betim	Municipal e Territorial	4	1	-	-	-
Contagem	Municipal e Territorial	2	1	-	-	-
Curvelo	Regional	-	-	-	1	-
Divinópolis	Municipal	-	1	-	-	-
Governador Valadares	Municipal e Territorial	2	1	-	-	-

Ibirité	Municipal	-	1	-	-	-	-
Ipatinga	Municipal e Territorial						
Juiz de Fora	Territorial, Municipal e Se Liga	1	1	-	-	1	-
Montes Claros	Municipal e Territorial	1	1	-	-	-	-
Patos de Minas/Risp 10	Selo	-	-	-	-	-	
Pouso Alegre	Regional	-	-	-	1	-	-
Ribeirão das Neves	Municipal e Territorial	3	1	-	-	-	-
Santa Luzia	Municipal e Territorial	2	2	-	-	-	-
Sete Lagoas	Municipal	-	1	-	-	-	-
Uberaba	Municipal	-	1	-	-	-	-
Uberlândia	Municipal e Territorial	2	1	-	-	-	-
Varginha	Municipal	-	-	1	-	-	-
Vespasiano	Municipal e Territorial	1	1	-	-	-	-
Total: 21 municípios		32	15	2	3	2	1

Fonte: MINAS GERAIS, 2023, p.14.

Figura 2 – Gráfico da Evolução do número de Unidades de Prevenção à Criminalidade (UPCs) em funcionamento – 2003 a 2022



Fonte: MINAS GERAIS, 2023, p.15.

Nota: Contabilização da quantidade de Unidades em funcionamento ao final de cada ano.

Conforme se depreende do gráfico acima, atualmente são 53 Unidades de Prevenção à Criminalidade em funcionamento no estado, pode-se dizer que hoje a política de prevenção tem sua maior abrangência. Desde o ano de 2005, que foi marcado pela expansão das UPCs, conforme se observa no gráfico acima, o Governo do Estado de Minas Gerais firmou parceria com Organização Social (OS) para execução da política. Para a contratação das equipes técnicas que executam os programas de prevenção social à criminalidade, a política passou a ser operacionalizada por meio de parceria entre o estado de Minas Gerais e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) Instituto Elo. Inicialmente o instrumento jurídico que regia a parceria era o Termo de Parceria, em 2018 foi promulgada a Lei nº 23.081 que alterou o instrumento jurídico para Contrato de Gestão.

O Contrato de Gestão com Organização Social (OS) tem o propósito de aproximar a execução da política pública da sociedade civil e qualificar as intervenções da política de prevenção social à criminalidade, de forma a oferecer à sociedade uma política pública mais efetiva, eficaz e eficiente. (MINAS GERAIS, 2023, p. 17).

4.2 Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência (PE)

4.2.1 Histórico

No início da década de 2000, o estado de Pernambuco vinha sofrendo com o grave problema da violência, em um cenário no qual Recife apresentou a maior taxa de homicídios entre todas as capitais do país (2000 a 2006) e Pernambuco a maior taxa de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) entre os estados brasileiros, com índices maiores que o dobro da média nacional (2004 e 2005). Desde então o estado tem um longo percurso discutindo segurança pública e pensando em formas de reduzir os crimes contra a vida (Pernambuco, 2008, p.34).

Diante desse cenário, o governo à época realizou diagnóstico por meio dos Seminários Regionais “Todos por Pernambuco”, e colocou como prioridade a realização de uma política pública voltada à repressão e prevenção social à violência, com ênfase na diminuição dos crimes contra a vida. Nesses espaços foi promovido um debate articulado entre especialistas, acadêmicos, militantes de organizações da sociedade civil com atuação em setores específicos da área de segurança pública e gestores públicos dos níveis federal, estadual e municipal.

Em maio de 2007 foi criado e apresentado o Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE), que tinha como meta estruturante construir um conjunto de ações sistêmicas de curto, médio e longo prazo, que, definindo e monitorando responsabilidades, buscasse interromper o crescimento da violência criminosa em Pernambuco e iniciasse um processo de redução contínua e progressiva de tal violência, especialmente dos crimes contra a vida (Pernambuco, 2007).

O plano tinha ainda um campo voltado para a gestão democrática da segurança pública, no qual previa a criação de conselhos, conferências e fóruns de segurança pública. Além disso o PESP-PE deu origem ao Programa Pacto Pela Vida (PPV), que pressupunha ações transversais e integradas, construídas com pactuações com a sociedade, em articulação permanente com o Poder Judiciário, Ministério Público, Assembleia Legislativa, os Municípios e a União, visando contribuir de forma qualificada, por meio

da promoção de ações de políticas públicas nos territórios com maior incidência criminal.

Sendo assim, um dos eixos do Pacto era atuação do estado a partir da Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência, indicando os seguintes valores: articulação entre Segurança Pública e Direitos Humanos, na garantia do direito à vida; compartilhamento entre as dimensões repressivas e coercitivas, com ênfase nos aspectos de prevenção social e específica da criminalidade e violência; transversalidade e integralidade das ações de Segurança Pública; adoção de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; participação e controle social, desde a formulação das estratégias até a execução das ações de segurança pública (Pernambuco, 2007).

A experiência construída pelo Estado de Pernambuco em que a implementação das políticas públicas nas áreas de Segurança, Educação e Saúde, sob a forma de Pactos, têm se mostrado de grande efetividade. Essas políticas se apresentam como a prática, de fato, de um modelo de gestão voltado para resultados, que incorpora estratégia, alinhamento da estrutura implementadora, monitoramento e avaliação de resultados. Do ponto de vista da estratégia, os Pactos significam o estabelecimento de prioridades das ações de Governo (tais áreas ganharam destaque no Mapa da Estratégia); do ponto de vista do alinhamento da estrutura necessária para sua implementação, foi instituído um modelo organizacional em rede, envolvendo atores internos e externos, para o enfrentamento dos problemas e deficiências das áreas (na gestão de pessoas, ganhou relevância o reaparelhamento da força de trabalho, a meritocracia, a formação de um núcleo de gestão avançada); e, finalmente, no que se refere ao monitoramento e avaliação foram adotadas práticas dinâmicas e periódicas no monitoramento e avaliação dos resultados, incluindo o acompanhamento diário das metas. Os Pactos pela Vida, pela Educação e pela Saúde são exemplos de uma gestão intensiva, que dão espaço à melhoria contínua e redirecionamento das ações de Governo. (OLIVEIRA, 2016, p.26)

O programa Pacto Pela Vida possuía seis grandes eixos, que foram aperfeiçoados ao longo do tempo. São eles:

1. Repressão qualificada à violência;
2. Aperfeiçoamento Institucional;
3. Informação e Gestão do Conhecimento;
4. Formação e Capacitação;
5. Prevenção Social do Crime e da Violência;
6. Gestão Democrática.

O Pacto Pela Vida estruturou seu modelo de gestão a partir da organização de um comitê gestor e de câmaras técnicas, sendo inicialmente constituídas as Câmaras Técnicas de Defesa Social; de Articulação do Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública; de Prevenção Social e de Administração Prisional. Com o comitê gestor instalado, formado por membros da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Polícia Científica, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Secretaria Executiva de Ressocialização, dentre outros órgãos do Estado e demais entidades envolvidas na execução das ações do Pacto pela Vida, os indicadores da segurança passaram a ser monitorados e avaliados semanalmente. A sistemática de monitoramento era baseada na gestão por resultados (Pernambuco, 2007).

A atuação do estado a partir da Política de Prevenção Social ao Crime e a Violência, integrante do Pacto Pela Vida, pressupunha ações transversais e integradas, construídas com pactuações com a sociedade, em articulação permanente com o Poder Judiciário, Ministério Público, Assembleia Legislativa, os Municípios e a União, visando contribuir de forma qualificada, por meio da promoção de ações de políticas públicas nos territórios com maior incidência criminal. As secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional Estaduais, no âmbito de suas atribuições, deveriam contribuir com ações educativas e de prevenção social ao crime e à violência, que passam a se tornar ações de transversalidade obrigatória.

As ações preventivas tinham caráter multidisciplinar, na medida em que buscavam aumentar os fatores de proteção e diminuir os fatores de risco à violência e se concretizam de modo intersetorial, tendo em vista que muitas ações estão sob a responsabilidade de outras pastas setoriais e de esferas diferenciadas de governo e da administração, além da Secretaria de Defesa Social. As principais ações de prevenção social do crime e violência previstas no plano estadual foram planejadas com base em quatro linhas programáticas, quais sejam:

1. **intervenção comunitária ou social:** trata-se de fortalecer as comunidades em situação de risco através de projetos voltados para sua população, no sentido de aumentar o capital social da comunidade;
2. **prevenção e gestão:** busca maior efetividade das práticas das agências de Justiça Criminal e outras agências governamentais da esfera da Defesa Social, procurando articular ações entre as Polícias, Poder Judiciário, Ministério Público, Sociedade Civil Organizada e as diversas secretarias do Governo do Estado;

3. **prevenção situacional:** trata-se de atuar sobre a organização do espaço urbano a fim de eliminar ambiências favoráveis ao crime; e
4. **intervenção:** que tem como foco desenvolver políticas específicas de repressão, prevenção e dissuasão do tráfico de seres humanos (PERNAMBUCO, 2007, p.7).

Dentro da linha da intervenção comunitária ou social, foram desenvolvidos diversos projetos pelas Secretarias de Saúde, Educação, Esportes, Juventude e Emprego, Mulher, Comunicação, Articulação Social e Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, entre os quais dois merecem destaque pelo caráter inovador e impacto nos índices de criminalidade e violência no Estado: o Programa Governo Presente de Ações Integradas para Cidadania e o Programa de Atenção Integral aos Usuários de Drogas e seus Familiares – Programa ATITUDE. Tais programas visam atender às demandas de um recorte de público específico com alto grau de vulnerabilidade, e que apesar de inicialmente estarem em estruturas governamentais diferentes (Secretaria Especial de Articulação Social e Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, respectivamente) convergiam para consolidar a Política de Prevenção ao Crime e à Violência em Pernambuco.

Em 2008, o Programa Pacto pela Vida realizou a implantação dos “Territórios do Governo Presente”, ou seja, o programa foi levado para as localidades mais expostas à criminalidade. O programa articula a atuação de várias Secretarias na linha de prevenção social da violência. Na época de implantação das ações do Governo Presente, foram selecionados os 10 (dez) municípios de Pernambuco que contabilizaram o maior número de mortes violentas intencionais, no período de 2000 a 2004, juntos, foram responsáveis por quase 60% das mortes computadas nesses cinco anos no estado (Pernambuco, 2014).

É importante destacar que a violência letal criminal não é um fenômeno imutável, nem homogêneo, uma vez que vem sofrendo transformações graduais na sociedade, no tempo e no espaço. Deve-se observar que os municípios selecionados foram os únicos 10 (dez) municípios pernambucanos com mais de 100.000 habitantes, o que caracteriza a criminalidade violenta do estado como um fenômeno dos maiores centros urbanos. Estes municípios foram: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Caruaru, Cabo de Santo Agostinho, Petrolina, Vitória de Santo Antão, Camaragibe e Garanhuns (Pernambuco, 2007).

Em 2011, Pacto pela Vida deu um passo importante, com a implantação do Programa ATITUDE, ampliando as ações voltadas para a prevenção e atendimento a usuários de drogas. O programa implantou um conjunto de serviços a serem ofertados pelo estado aos usuários de crack e aos seus familiares. Em 2015, com o intuito de monitorar e avaliar os resultados desses dois novos programas, foi realizada a definição de indicadores de impacto e resultado, consolidação de metas e apresentações sistemáticas nas reuniões do comitê gestor do Pacto Pela Vida. No ano de 2016 teve início o monitoramento dos indicadores nas reuniões do comitê gestor do PPV. (Pernambuco, 2014).

Em 2016 foi inaugurado na capital do estado o Centro Comunitário da Paz (COMPAZ), um espaço de convivência destinado à comunidade, com especial atenção à juventude, voltado para o fortalecimento da cidadania, cultura de paz, prestação de serviços públicos e qualificação profissional, em consonância com os princípios e diretrizes do Pacto pela Vida do Recife (PPVREC). O diagnóstico da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), com o monitoramento das ações dos dois novos programas, aumentou a preocupação com a violência que atingia principalmente jovens de 15 a 29 anos no estado, o que foi o mote para estruturação de um programa voltado a este público (Recife, 2012).

Sendo assim, em 2017, com o monitoramento dos indicadores dos programas Governo Presente e ATITUDE, foi possível constatar que o principal recorte da Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência deveria se dar com o público jovem, uma vez que as principais vítimas de violência letal eram jovens de 15 a 29 anos. O estado passou a intensificar atividades realizadas com a juventude. Dentro do programa Governo Presente se inicia a construção de estratégias de atuação como foco na qualificação profissional e na estruturação de núcleos de cultura de paz nas escolas.

As ações se realizavam através de oficinas multiculturais oferecidas nas escolas públicas dos territórios de cidadania; na promoção de cursos de qualificação profissional, buscando possibilitar a inserção social e acesso ao mercado de trabalho, e na implantação de alguns núcleos de cultura de paz. Tais ações tinham ainda por objetivo promover um amplo debate com a juventude pernambucana, a partir dos fóruns dos próprios equipamentos educacionais. Esses fóruns levantaram uma série de

demandas da comunidade jovem para organizar melhor a política de prevenção para esse corte etário, que são potencialmente, os maiores autores de certos tipos de condutas ilícitas, mas também potenciais vítimas deste perverso sistema que se estruturou no ambiente da violência em todo o país. Os fóruns subsidiaram a construção de um novo programa em 2019: o Programa Juventude Presente.

Em 2018, por meio da Lei 16.561, Governo do Estado de Pernambuco torna-se pioneiro no país ao inaugurar uma secretaria específica para a pasta: a Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas, que tinha o objetivo de articular, planejar, coordenar, controlar, propor, estimular, organizar, gerir e executar as atividades, ações, projetos e programas inseridos na Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência, em articulação com a União e Municípios. À exemplo do que aconteceu em Minas Gerais, também apenas em 2019, a política de prevenção social ao crime e à violência foi institucionalizada como Política de Estado. Assim, em 15 de maio de 2019 foi sancionada a Lei 16.569 que “*institui a política de prevenção social ao crime e à violência no Estado de Pernambuco*”, formalizando, dentre outras coisas, objetivos, princípios e diretrizes.

4.2.2 Cenário atual

O objetivo da política de prevenção social ao crime e à violência, de acordo com a Lei 16.569, de 2019 é:

Art. 2º A Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência, a ser observada pelas secretarias, órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional estaduais e entes federativos, tem por objetivo contribuir para a prevenção e redução do crime e da violência, por meio da promoção de ações integradas de políticas públicas nos territórios de maior incidência criminal para superação das vulnerabilidades indutoras de violência e da criminalidade, tendo como foco prioritário a atenção a grupos e segmentos sociais mais vulneráveis. (PERNAMBUCO, 2019).

No parágrafo primeiro são apresentados os níveis de prevenção, e no parágrafo segundo é apresentado o público-alvo da política:

§ 1º A Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência terá os seguintes níveis de prevenção: Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial do Estado.

I - prevenção universal, baseada em ações integradas e intersetoriais, destinadas à população geral sem prévia análise do grau de risco individual

com funções propulsoras de mudanças e de desenvolvimento social sustentável, capazes de potencializar o papel do Estado para a melhoria da qualidade de vida da população e para a igualdade de oportunidades;

II - prevenção seletiva, baseada em ações de média ou longa duração destinadas a subgrupos e segmentos da população geral com características específicas identificadas como de risco, mais suscetíveis de serem acometidas pela violência ou de praticarem crimes, mais especificamente aos fatores que contribuem para a vulnerabilidade ou resiliência destas pessoas, visando a evitar o seu envolvimento com o crime e a violência, de modo a inibir ou minimizar os danos causados pela sua vitimização, priorizando o recorte etário adolescente/juvenil de 12 (doze) a 29 (vinte e nove) anos;

III - prevenção indicada, baseada em ações destinadas a indivíduos com comportamentos de risco e pessoas que já praticaram crimes e violência, visando a evitar a reincidência, bem como a pessoas que já foram vítimas de crimes e violências, de modo a evitar a repetição da vitimização e a promover seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social;

IV - prevenção ambiental, baseada em ações dirigidas ao meio ambiente físico ou social, mais especificamente aos fatores ambientais que aumentam (fatores de risco) ou diminuem (fatores de proteção) o risco de crimes e violência, visando a reduzir a incidência ou os efeitos negativos de crimes e violências, cuja ênfase reside na definição de estratégias globais que intervenham no âmbito da sociedade e dos sistemas sociais;

V - prevenção situacional, centrada em ações dirigidas à redução dos fatores que favorecem a prática de crimes e violências na sociedade, por meio do aumento dos custos ou redução dos benefícios associados à prática de crimes e violências; e

VI - prevenção social, centrada em ações dirigidas à redução da predisposição dos indivíduos e grupos para a prática de crimes e violências na sociedade, com o propósito de enfrentar os problemas de fundo que criam condições para as pessoas ou grupos de risco incorrerem em atos delitivos.

Público Alvo

§ 2º Consideram-se universos prioritários de atuação, os seguintes grupos, de acordo com o art. 5º da Lei nº 14.357, de 14 de julho de 2011, caracterizados por situações de risco e por fragilidades individuais e/ou coletivas na inclusão social:

- a) egressos do sistema de medidas socioeducativas;
- b) adolescentes em progressão de medidas socioeducativas;
- c) egressos do sistema prisional;
- d) reeducandos do sistema penitenciário em regime de progressão de pena;
- e) usuários e dependentes de drogas; e
- f) pessoas em situações de ameaças (PERNAMBUCO, 2019).

Em 2020 foi criado o “Programa de Prevenção ao Crime e à Violência de Pernambuco” com o objetivo de desenvolver conhecimentos e metodologias inovadoras, bem como ações-piloto voltadas ao fortalecimento da Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência no estado, com ênfase na promoção de espaços urbanos de qualidade e na integração da população mais vulnerável a esses espaços. Atualmente na Secretaria estão sendo desenvolvidos os seguintes programas: Governo Presente, Juventude Presente e ATITUDE, com abrangência em 12 municípios e 62 territórios prioritários. A inserção nessas localidades de atuação se dá por meio das estações regionais e dos núcleos de prevenção social, espaços localizados nas comunidades que tem como objetivo, dentre outros:

Estação Regional: desenvolver ações para difusão da Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência, de promoção da integração com o(s) município(s) e atores regionais que compõem a Área Integrada de Segurança – AIS e execução das ações estratégicas, identificadas como ações preventivas e, de fácil acesso com visibilidade estratégica para a população em geral;

Núcleos de Prevenção Social: desenvolver ações de execução das ações estratégicas da Política de Prevenção nos territórios e prioridade de atenção a segmentos sociais de maior vulnerabilidade à violência e à criminalidade, com atenção especial aos jovens entre 12 e 29 anos. (PERNAMBUCO, 2022a, p.30).

Quadro 5 – Estações Regionais e Núcleos de Prevenção Social – PE

Abrangência	Localização das Estações Regionais	Localização dos Núcleos de Prevenção
Recife	Recife	Afogados Cordeiro, Cohab, Iputinga, Pina e Várzea
Camaragibe, Igarassu, Olinda, Paulista, São Lourenço da Mata	Metronorte	Peixinhos, Maranguape 1, Aldeia
Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Palmares e Vitória do Santo Antão	Metrosul	Cohab, Centro (Palmares), Centro (Vitória)
Caruaru	Agreste	-
Petrolina	Sertão	-
Total:	05 Estações Regionais	13 Núcleos de Prevenção

Fonte: PERNAMBUCO, 2022a, p.30.

Para execução dos programas da política de prevenção são adotados diversos modelos, grande parte dos programas são de execução direta do estado, assim, são publicados editais de contratação direta pela SPVD para profissionais que compõem as equipes. Com relação às oficinas do Programa Juventude Presente é firmado Termo de Colaboração Técnica com instituição da sociedade civil, atualmente as oficinas estão sendo executadas por meio de parceria com a Cooperativa de Trabalho em Consultoria e Serviços Técnicos (COONSULT).

Os programas Fica Vivo! (MG) e Juventude Presente (MG) serão melhor descritos adiante, sobretudo a partir do diálogo com os conceitos de território, territorialização e territorialidade, para análise dos avanços e desafios das políticas de prevenção da

violência com foco na juventude. No próximo capítulo, partindo-se do conceito plural de juventudes, será apresentado um breve panorama sobre juventude e criminalidade com base nos dados mais recentes publicados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). A partir da realidade do genocídio da juventude negra será apresentado o conceito de território presente na obra de Milton Santos para compreender como ele influenciou na construção das políticas de prevenção da violência no país.

5 INTERVENÇÃO EM PREVENÇÃO: O JOVEM EM SEU TERRITÓRIO

As políticas de prevenção da violência e criminalidade desenvolvidas pelos governos dos estados de Minas Gerais e Pernambuco têm em comum o fato de ambas terem estruturado programas específicos para atendimento da juventude. Neste capítulo, pretende-se traçar uma relação entre juventude e criminalidade. A partir do conceito de território presente na obra de Milton Santos será destacada a importância dessa categoria social na construção de políticas públicas de prevenção com enfoque nas juventudes.

5.1 Juventude(s) e Prevenção da Violência

Em 1985, no contexto dos preparativos para o ano internacional da juventude, a ONU, sem prejuízo de quaisquer outras definições feitas pelos estados-membros, definiu a juventude pelo grupo etário composto por pessoas entre os 15 (quinze) e os 24 (vinte e quatro) anos. No Brasil, a definição de juventude pelos órgãos oficiais compreende o grupo etário composto por pessoas entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos.

A juventude é, ao mesmo tempo, uma condição social e um tipo de representação (Peralva, 1997). É muito variada a forma como cada sociedade e cada grupo social dentro dela, em um tempo histórico determinado vai lidar e representar esse momento. Essa diversidade se concretiza tendo em vista as condições socioeconômicas, culturais, étnicas, de gênero, e das regiões geográficas, dentre outros aspectos (Dayrell, 2003). Nesse sentido, em detrimento de uma noção universalizante, essa dissertação adota uma concepção plural para o conceito de juventudes, entendendo a imensa diversidade que há entre os jovens no Brasil.

Construir uma noção de juventude na perspectiva da diversidade implica, em primeiro lugar, considerá-la não mais presa a critérios rígidos, mas sim como parte de um processo de crescimento mais totalizante, que ganha contornos específicos no conjunto das experiências vivenciadas pelos indivíduos no seu contexto social. (DAYRELL, 2003, p.42)

A juventude e os processos sociais inerentes a essa fase da vida são influenciados pelo meio social no qual se desenvolve e pela qualidade das trocas que este proporciona (Dayrell, 2003). Sendo assim, o conceito de juventudes, busca enfatizar a diversidade de

modos de ser jovem existentes. Cada jovem se relaciona com o mundo a partir de sua história e de sua vivência, e, tais particularidades devem ser levadas em consideração na construção de políticas públicas que visem atender a essa população específica.

Quando cada um desses jovens nasceu, a sociedade já tinha uma existência prévia, histórica, cuja estrutura não dependeu desse sujeito, portanto, não foi produzida por ele. Assim, o gênero, a raça, o fato de grande parte deles terem como pais pessoas com pouca escolaridade, dentre outros aspectos, são dimensões que vão interferir na produção de cada um deles como sujeito social, independentemente da ação de cada um. Ao mesmo tempo, na vida cotidiana, entram em um conjunto de relações e processos que constituem um sistema de sentidos, que dizem quem ele é, quem é o mundo, quem são os outros. É o nível do grupo social, no qual os indivíduos se identificam pelas formas próprias de vivenciar e interpretar as relações e contradições, entre si e com a sociedade, o que produz uma cultura própria. (DAYRELL, 2003, p.43).

Além disso, é preciso que o jovem seja entendido como um sujeito social, tendo em vista a natureza social da condição humana, ou seja, o homem se constitui na relação com o outro. Todo ser humano é sujeito, porém, existem várias maneiras de se construir como sujeito (Charlot, 2000). O desenvolvimento pleno ou não das potencialidades de um jovem vai depender da qualidade das relações sociais desse meio no qual se insere.

A concepção de jovem como sujeito de direitos configura uma representação recente na sociedade brasileira, sobretudo quando analisada a partir da perspectiva racial. Antes da promulgação da Constituição Federal de 88, comumente o jovem era associado a um problema social e à marginalidade, para o qual a “solução” era dada por meio do enquadramento penal e punitivo. A passagem da infância para a juventude ocorria de maneira súbita, não raras vezes, marcada pela inserção da criança em funções laborais e produtivas para a “realização de atividades pesadas ou especializadas, sobretudo se eram filhos de famílias pobres – ou de escravos, no caso do período que vai até 1888. O Estado era ausente, e as ações de amparo às crianças baseavam-se em iniciativas individuais, dentro da filosofia da caridade” (VALENTIM; STOICOV; PRECIOSO, 2014, p 17).

Segundo o Estatuto da Juventude, Lei nº 2.852 de 05 de agosto de 2013, os jovens têm direito de viver em um ambiente seguro, sem violência, com garantia da sua incolumidade física e mental, sendo-lhes asseguradas a igualdade de oportunidades e facilidades para seu aperfeiçoamento intelectual, cultural e social. O mesmo estatuto define os princípios e diretrizes para o fortalecimento e a organização das políticas de juventude nas esferas federal, estadual e municipal, para que direitos como educação, trabalho, saúde e cultura, sejam garantidos aos jovens, de acordo com suas necessidades

específicas, respeitando as suas trajetórias culturais, diversidades e condições socioeconômicas (Santos, 2018).

É um fato global que homens entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos são os que mais apresentam risco de serem vítimas de homicídios. Pesa para essa situação mundial o contexto do continente americano, onde as causas da mortalidade violenta têm como fatores estruturais a ação do crime organizado e as mortes decorrentes do uso de armas de fogo (UNODC, 2022). Atualmente a criminalidade é um dos problemas mais urgentes enfrentados pelo Brasil, haja vista os níveis alarmantes que assumiu em nosso país. A população do país, que equivale a 2,7% dos habitantes do planeta, responde por cerca de 20,5% dos homicídios conhecidos que foram cometidos no planeta em 2020. (FBSP, 2022a, p.31).

A violência cotidiana que acontece no país hoje é, em grande parte, cometida por jovens contra jovens, são eles também as maiores vítimas e os potenciais autores de violência letal. Por este motivo, a construção de políticas de prevenção à violência impõe que sejam traçadas estratégias para reduzir o envolvimento de adolescentes e jovens em atividades criminosas, seja como vítimas ou autores.

A violência praticada por pessoas jovens é uma das formas mais visíveis de violência na sociedade. Em todo o mundo, jornais e meios de comunicação relatam diariamente a violência das gangues nas escolas ou praticada por jovens nas ruas. Em quase todos os lugares, as principais vítimas e perpetradores desse tipo de violência são os próprios adolescentes e jovens adultos. Os homicídios e as agressões não fatais envolvendo jovens contribuem muito para a carga global de morte prematura, lesões e invalidez (KRUG, 2002, p. 25).

A violência que cerca os jovens têm sido motivo de preocupação crescente no país, as estatísticas mostram que, enquanto as taxas de mortalidade da população brasileira vêm decrescendo progressivamente, tal fenômeno não se observa com intensidade semelhante no caso do grupo populacional com idade entre 15 e 29 anos. (IPEA, 2009, p.199). Esse cenário está associado às altas taxas de mortalidade nesta faixa etária por causas externas, que englobam os acidentes e diversas formas de violências, entre as quais assassinatos por armas de fogo e acidentes de trânsito. Durante muito tempo a associação entre juventude e criminalidade relacionava-se à questão da juventude como

fator de risco, todavia a partir do paradigma da segurança cidadã as políticas públicas começam a voltar seu olhar para os fatores de risco para os jovens.

No entanto, é fundamental atentar para o fato de que o envolvimento dos jovens com as várias manifestações da violência – como autores ou como vítimas – diz respeito também ao tortuoso processo de construção e afirmação da identidade juvenil. Levar este fator em consideração é um requisito essencial para o sucesso das ações na área de prevenção da violência, pois restringir a vitimização juvenil e o comportamento violento dos jovens requer muito mais do que atuar sobre a letalidade juvenil ou o recrutamento dos jovens pobres para o crime. (IPEA, 2009, p.203)

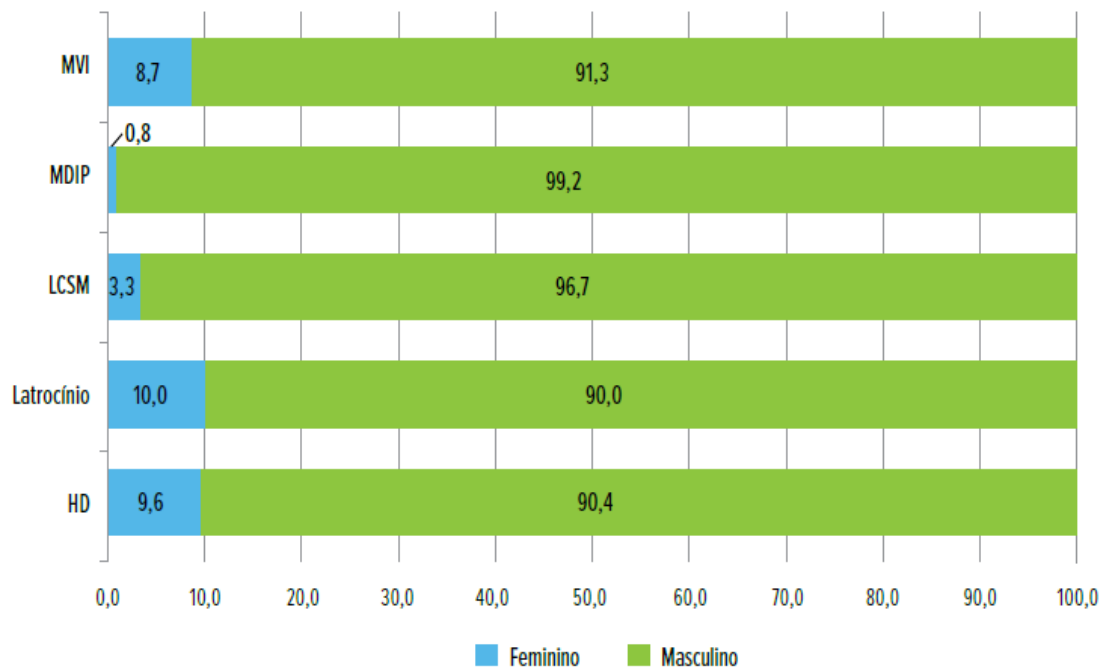
Existem vários fatores de risco que aumentam a vulnerabilidade à violência entre os jovens. Os altos níveis de insegurança do Brasil não podem ser atribuídos a uma única causa, mas sim a uma combinação de fatores individuais, familiares, comunitários e ambientais. Muitos dos fatores determinantes subjacentes à violência organizada são estruturais, tendo em vista que o país sofre com uma das maiores taxas de desigualdade de renda do mundo. Além disso, no país, a exemplo do que ocorre em toda América Latina, a violência está altamente concentrada em áreas urbanas periféricas que experimentam altos níveis de vulnerabilidade social e econômica.

Em 2008 foi desenvolvido o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (IVJ), em parceria pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Ministério da Justiça. O IVJ adotou modelo ecológico com foco em indivíduos, famílias e comunidades. Em 2014 o índice foi atualizado para considerar o risco relativo de jovens negros e brancos serem vítimas de assassinatos, como objetivo mensurar a vulnerabilidade à violência entre adolescentes e jovens e incorporar a existência de desigualdades de raça/cor a partir das estatísticas oficiais de segurança pública que demonstravam uma maior vitimização dos jovens negros.

No Brasil é necessário chamar atenção para as desigualdades raciais de consequências letais (ALCADIPANI et al., 2021). A vitimização de jovens atinge majoritariamente a juventude negra e periférica, conforme apresentado nos dados oficiais de segurança pública. O racismo que vitima os negros brasileiros é consequência de uma demanda social estrutural, institucional e histórica, que reservou ao negro o lugar de problema a ser eliminado na transição pós-abolicionista, com a substituição da mão de obra negra pela mão de obra branca europeia e japonesa como parte de um planejamento de desenvolvimento nacional (FERNANDES, 2008; JACCOUD, 2008; TEODORO, 2008, p.67).

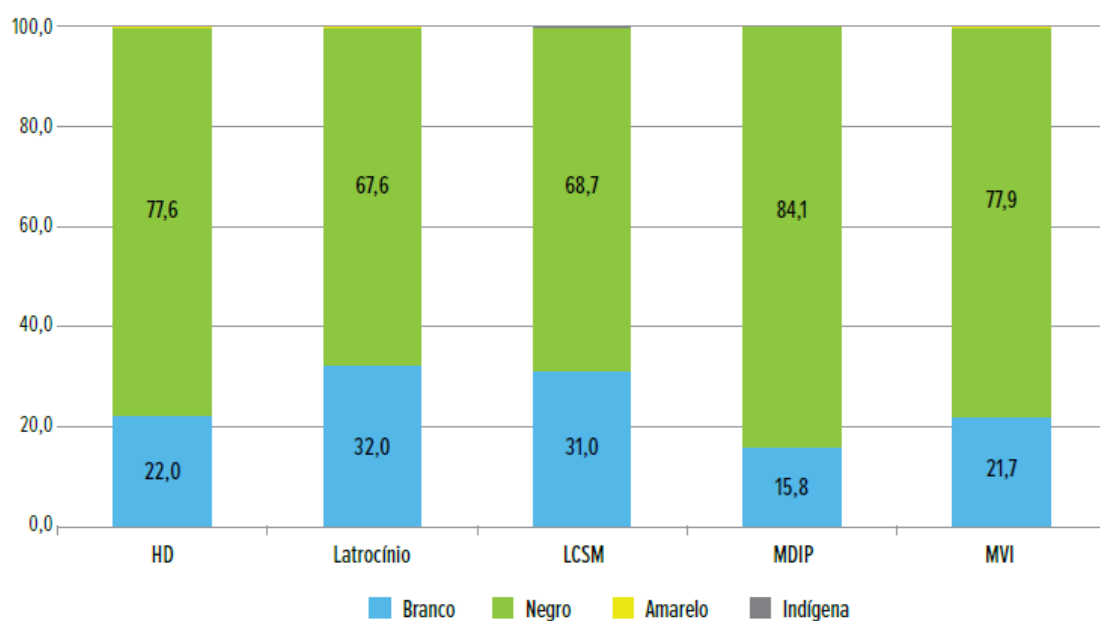
A seguir serão apresentados os dados mais recentes publicados no país sobre a vitimização por mortes violentas intencionais. A partir da análise dos dados é possível constatar o triste cenário em curso no país: o genocídio da juventude negra e periférica.

Figura 3 - Gráfico das Vítimas de Mortes Violentas Intencionais - por tipo de ocorrência e sexo



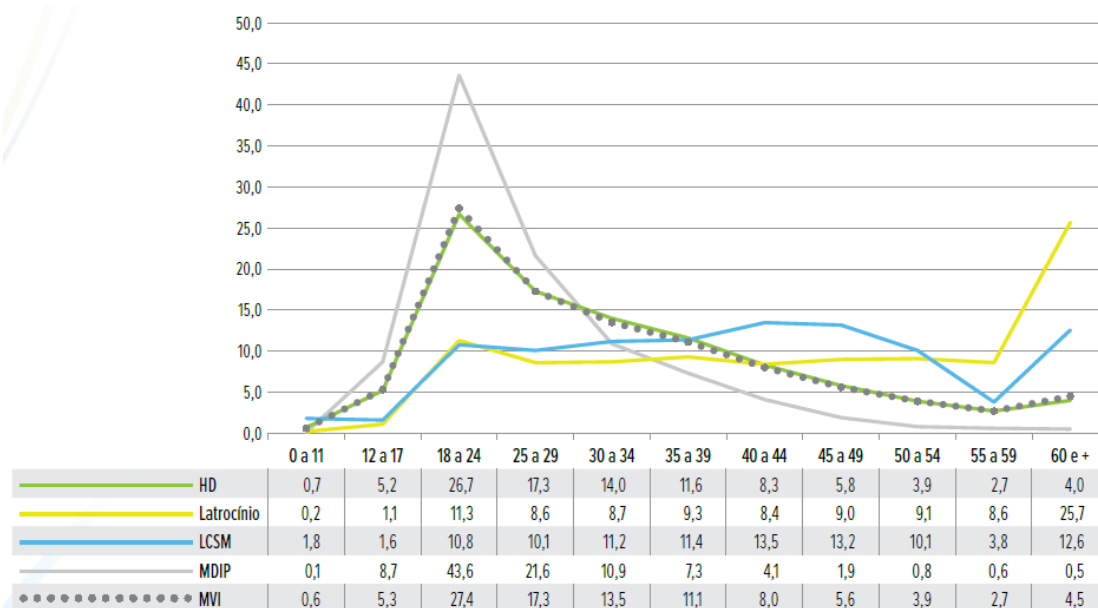
Fonte: FBSP, 2022a, p.32

Figura 4 – Gráfico das Vítimas de Mortes Violentas Intencionais - por tipo de ocorrência e raça/cor



Fonte: FBSP, 2022a, p.32.

Figura 5 - Gráfico das Vítimas de Mortes Violentas Intencionais - por tipo de ocorrência e faixa etária



Fonte: FBSP, 2022a, p.33.

A partir de uma análise dos três gráficos apresentados acima é possível constatar que diante dos dados de criminalidade do Brasil, tem-se um retrato de que a juventude mais vulnerável à violência e à criminalidade são os jovens negros do sexo masculino. Conhecer o perfil dessa juventude é fundamental na formulação de políticas públicas.

A correlação entre violência letal e masculinidade não chega a ser uma particularidade do contexto brasileiro. Há um consenso entre aqueles que estudam violência urbana de que são os homens tanto as principais vítimas como os principais autores de violência letal no mundo. Essa relação entre gênero e violência, contudo, nem sempre é enfatizada nos estudos que buscam as causas do fenômeno, inclusive pela enorme dificuldade de identificar o poder da masculinidade, fruto das formas de socialização dos homens, sem afirmá-la como causa única da violência, caindo em um modelo causal simplificado que trabalha com uma noção abstrata de masculinidade e de machismo (HUME; WILDING, 2015. p.28).

Dessa forma, o IVJ foi utilizado pelo Plano Juventude Viva, da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), para orientar políticas públicas de redução da violência contra jovens no país. O plano visava criar oportunidades de inclusão social e autonomia para os jovens expostos às situações de violência nos municípios de maior vulnerabilidade para a juventude. As particularidades de cada local foram levadas em consideração e as experiências e aprendizados favoreceram o aprimoramento e a capacitação contínua de todos os atores institucionais envolvidos, contribuindo para a expansão progressiva do

Juventude Viva. O plano buscava também aprimorar a atuação do Estado no enfrentamento ao racismo institucional e na sensibilização dos agentes públicos.

Destaca-se a importância da produção de dados estatísticos sobre as questões raciais, sobretudo no Brasil, onde por muitas décadas tais variáveis não eram mensuradas e levadas em consideração na formulação das políticas públicas. Isso ocorre, dentre outras razões, pelo racismo institucional presente em todas as camadas sociais. Para Lélia Gonzalez, o racismo à brasileira une o mito da democracia racial e a ideologia do branqueamento, onde a cultura negra era invisibilizada e a os ideais da branquitude eram tidos como padrões ideias a serem alcançados pela sociedade. Nesse sentido, durante décadas o racismo não foi pautado com centralidade nas políticas de segurança pública, sendo invisibilizado pelo mito da democracia racial e da ideia de mestiçagem, que esconderam inúmeras opressões.

As condições de existência material dessa população negra remetem a condicionamentos psicológicos que devem ser atacados e desmascarados. Os diferentes modos de dominação das diferentes fases de produção econômica no Brasil parecem coincidir num mesmo ponto: a reinterpretação da teoria de lugar natural de Aristóteles. Desde a época aos dias de hoje, a gente saca a existência de uma evidente separação quanto ao espaço físico ocupado por dominadores e dominados. O lugar natural do grupo branco dominante são moradias amplas, espaçosas, situadas nos mais belos recantos da cidade ou do campo e devidamente protegidas por diferentes tipos de policiamento: desde os antigos feitores, capitães do mato, capangas, etc., até a polícia formalmente constituída. Desde a casa-grande e do sobrado, aos belos edifícios e residências atuais, o critério tem sido sempre o mesmo. Já o lugar natural do negro é o oposto, evidentemente: da senzala às favelas, cortiços, porões, invasões alagados e conjuntos “habitacionais” (cujos modelos são os guetos dos países desenvolvidos) dos dias de hoje, o critério também tem sido simetricamente o mesmo: o da divisão racial do espaço. GONZALEZ, 1982, p.15).

O racismo institucional presente na sociedade brasileira faz com que a pele seja um fator de risco para os jovens. Nesse sentido o IVJ, passou a ser um instrumento muito importante para a análise das condições de vida da população jovem, lançando a partir de 2014 um olhar especial para os jovens negros e o racismo como um fator de risco a ser combatido pelas políticas de prevenção da violência. Uma das formas de manifestação do racismo estrutural é a atuação do estado por meio das forças de segurança pública. No Brasil, o que se observa é uma criminalização de territórios vulnerabilizados, de modo que os dados do IVJ apontam para uma forte correlação entre

vulnerabilidade juvenil à violência e território, na medida em que há diferenças na atuação do Estado cada território.

O paradigma repressivo, baseado no modelo de Segurança Nacional, permanece vigente no âmbito das políticas de segurança do Brasil e demais países latino-americanos. Do mesmo modo, as desigualdades socioeconômicas e culturais implicam a fragmentação do território acompanhada da estigmatização e exclusão das comunidades pobres. Assim, entende-se que: por um lado, nesses contextos os direitos não se efetivam através das políticas públicas e da oferta de serviços sociais básicos; por outro, essas comunidades continuam sendo segregadas e representadas socialmente como locus da violência e do crime. Opera-se, deste modo, um perverso mecanismo de criminalização da pobreza, o que contribui para legitimar as intervenções policiais violentas implementadas nesses espaços. (RNPI, 2014, p.18).

A formação social do espaço, sobretudo do espaço urbano brasileiro, é caracterizada pela desigualdade dos investimentos públicos, de modo que a segregação socioespacial é uma reprodução da segregação socioeconômica, diretamente relacionada à divisão de classes e ao racismo. De modo que a atuação do Estado nos territórios marginalizados se dá pela lógica de dominação que por meio da opressão, que, em muitos casos, criminalizam tais localidades perpetrando violência simbólica e física, que buscam justificar ações repressivas das políticas públicas de segurança.

Essa política administrada de morte, reproduzida principalmente pela segurança pública, é uma marca do racismo no Brasil. Mbembe (2018) destaca o componente racial como principal elemento dos corpos matáveis. A população negra, sobretudo, os jovens e moradores de favela historicamente são destituídos de valor, postos como subalternos. E nem sequer quando morrem aos montes geram comoção social. A formação social brasileira quando vista a partir de uma perspectiva histórica, demonstra que a questão racial sempre foi, tem sido e continuará sendo um dilema fundamental na formação e transformação desta sociedade. Segundo Silvio Luiz de Almeida, no livro “O que é racismo estrutural?”, o racismo é estrutural no Brasil, dessa forma, constitui a política, a economia e as instituições. “*O racismo fornece o sentido, a lógica e a tecnologia para as formas de desigualdade e violência que moldam a vida social contemporânea*” (ALMEIDA, 2018).¹²

Em março de 2023, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 11.444, determinou a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) responsável pela elaboração do Plano Juventude Negra Viva. Representantes de 16 pastas ministeriais devem integrar o grupo, sendo indispensável a participação de mulheres e pessoas negras. Dentre as ações e medidas que devem compor o plano estão os eixos temáticos de segurança pública e acesso à justiça; geração de trabalho, emprego e renda; educação; democratização do

¹² <https://www.redesdamare.org.br/br/artigo/198/seguranca-publica-racismo-estrutural-e-necropolitica-na-mare>. Acesso em 19 jul 2023.

acesso à cultura e à ciência e tecnologia; promoção da saúde e garantia do direito à cidade e à valorização dos territórios.

Compreendendo o cenário da juventude e criminalidade no Brasil, na próxima seção será realizada uma leitura bibliográfica para apresentar o conceito de território, bem como discorrer sobre a importância dessa categoria social na formulação, no desenvolvimento e na análise das políticas públicas, sobretudo as políticas de prevenção com foco na juventude. A configuração de uma política pública territorialmente articulada deve ser baseada no reconhecimento das capacidades coletivas dos territórios enquanto espaços de vida e vivência com características sociais, políticas, econômicas e culturais diversas.

5.2 Território, Territorialidade, Territorialização e Políticas Públicas de Prevenção da Violência para as Juventudes

As políticas públicas exercem papel central na solução dos mais diversos problemas enfrentados pela população, cabe ao poder público seu planejamento, execução e monitoramento. As políticas públicas preventivas, no campo da segurança, devem se pautar pela ação nos determinantes sociais da saúde, buscando produzir modos de vida melhores para as comunidades e pessoas, por meio, dentre outras coisas, da promoção da cidadania pelo acesso à direitos.

Nesse sentido, será apresentado o conceito de território como uma categoria analítica fundamental para o planejamento e execução das políticas públicas de prevenção da violência. *“Nas estratégias de prevenção, por isso mesmo, deve-se dar uma especial atenção aos lugares onde o crime se concentra – o que os ingleses chamam de “pontos quentes” (hot spots).”* (SENASP, 2005, p.19).

Entretanto, essas estratégias não devem ser pautadas apenas em ações repressivas, como muitas vezes acontece, é preciso que o Estado intensifique sua presença nesses territórios, mas de outra forma, por meio da promoção de políticas públicas articuladas, com vias à promoção ao acesso e a efetivação de direitos de cidadania nos territórios.

Além disso, nas políticas voltadas à juventude, tem-se que o território é composto de redes de conexão, como será apresentado a seguir, é, portanto, fundamental compreender como o jovem se articula nessas redes. Todavia, compreender o conceito de território não é tarefa simples, haja vista a existência de uma polissemia no seu tratamento conceitual na literatura, o que se deve à sua capacidade descritiva e analítica, reunindo múltiplas e diferenciadas tradições de abordagem e de apropriação do termo.

Tentar compreender o território é dialogar com autores de diversas áreas do conhecimento, filiados a diferentes tradições intelectuais e correntes de pensamento, cada qual, ao seu modo e no seu tempo, contribuiu para a compreensão do termo. Alguns autores abordam o conceito território para além de sua dimensão conceitual, ou seja, do ponto de vista da geografia relacional, que ressalta ser o território um dos principais conceitos na tentativa de responder à problemática da relação entre a sociedade e o seu espaço (Eduardo, 2006; Haesbaert, 2006).

Apesar de ser um conceito central para a geografia, território e territorialidade, por dizerem respeito à espacialidade humana, têm certa tradição também em outras áreas, cada uma com um enfoque centrado em uma determinada perspectiva. Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deveria incluir a interação sociedade-natureza), a ciência política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada à concepção de Estado); a economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto 'força produtiva'); a antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais; a sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo; e a psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo (Haesbaert, 2006, p. 37).

Este trabalho utilizará o conceito de território presente na obra de Milton Santos. Para ele o território em si não é passível de ser analisado, é preciso que seja considerado os usos que os sujeitos fazem deste território. Territórios são espaços que os indivíduos e grupos sociais se apropriam e se afirmam por ele, criando uma identidade. Assim, a sociedade ao se apropriar e fazer uso de um território compartilha o domínio das condições de produção e reprodução social da vida, promovendo a construção de laços que se definem pela apropriação e uso das condições objetivas, como também dos investimentos simbólicos, estéticos, éticos que revelam o sentido da própria sociedade instituída.

O território é uma dimensão da realização da vida em sociedade que nos coloca face às diferenças. Trata-se de um espaço-tempo demarcado pelas intenções e ações humanas, é recurso e abrigo que exterioriza a existência individual e coletiva. Para Milton Santos o território é um espaço “*vivido pelos homens, sendo também, o teatro da ação de todas as empresas, de todas as instituições*” (Santos, 2003, p. 310). Um espaço-arena das interações sociais, constantemente modificado pela ação do homem, o lugar de vida e de trabalho das pessoas; um “território vivo” (Monken, Barcellos, 2005; Santos, Rigotto, 2011). Mais do que uma extensão geométrica, um perfil histórico, demográfico, epidemiológico, administrativo, tecnológico, político, social e cultural em permanente construção (Monken e Barcellos, 2005); um espaço dinâmico (Santos; Rigotto, 2011).

De acordo com o conceito dinâmico de território, ele deve ser compreendido então como território usado. Nesse sentido Milton Santos apresenta também a relação do conceito com a noção de identidade. “*A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.*” (Santos, 1998, p.8). Nessa citação, Milton Santos agrega valor ao conceito de território, pois o relaciona à identidade e ao sentimento de pertencer, também permite afirmar que o território não é estático, pois tem seus usos e significados alterados ao longo do tempo de acordo com a dinâmica da sociedade que redefine as relações de poder entre os grupos sociais e seus espaços.

É justamente na natureza relacional do espaço que se apresenta o conceito de territorialidade. Raffestin (1988) considera a territorialidade como o conjunto de relações estabelecidas pelo homem enquanto pertencente a uma sociedade, com exterioridade e alteridade através do auxílio de mediadores ou instrumentos. Para Sack (1986) territorialidade é a tentativa, por um indivíduo ou grupo, de influenciar pessoas, fenômenos e relacionamentos, pelas delimitações e afirmações de controle sobre uma área geográfica, esta chamada território. Afirma que a territorialidade é uma expressão geográfica básica do poder social, é o meio pelo qual o espaço e a sociedade estão inter relacionados (Sack, 1986).

A territorialização, por sua vez, é a ação orientada por análises da situação de um território. Pode ser considerada uma ferramenta de compreensão e ação de uma política pública sobre o território de atuação, por meio da qual é possível analisar a dinâmica de interação entre as relações sociais, o ambiente e os sujeitos (Santos e Rigotto, 2011). Dessa forma, a territorialização é fundamental na elaboração das políticas de prevenção, pois implica uma análise dos aspectos sociais, culturais, políticos, epidemiológicos, com vistas a contribuir para a organização e desenvolvimento de ações integrais em resposta às violências. Tais ações abrangem soluções programáticas e voltadas para diminuição dos fatores de riscos e, também, direcionadas à ampliação dos fatores de proteção. Sendo assim, a tarefa da territorialização deve, além de delimitar as áreas de atuação de uma política pública, promover o reconhecimento do território, da população e sua dinâmica social (Pereira; Barcellos, 2006).

Ressalte-se ainda que o território alvo de uma referida política é permeado por redes, conexões, movimentos, fluidez, enfim toda uma dinâmica das relações humanas em suas variadas dimensões que precisam ser levadas em consideração para o sucesso de política pública desde sua gênese até a gestão. As juventudes brasileiras são plurais e potentes, sendo assim, as políticas e programas de prevenção voltados para as juventudes devem levar em consideração sua diversidade, uma das formas de se estabelecer essa leitura é a partir da territorialização.

Discutir a juventude na contemporaneidade leva-nos a tomar duas precauções importantes: entender que a noção de juventude é uma construção social e cultural e, além disso, bastante diversificada; e compreender que a noção de juventude não pode ser definida isoladamente, mas a partir de suas múltiplas relações e contextos sociais. (...) Nesse sentido, pensar a ideia de juventude é pensar sobre condições de gênero, raça, classe social, moradia e pertencimento religioso. E, o principal, contextualizá-la historicamente, como integrante de uma geração específica que se relaciona com outras gerações. Por isso, como já tem sido bastante reiterado pelos especialistas, não é possível falar no jovem atual, mas nos diferentes modos de vivenciar a juventude na contemporaneidade.¹³

Sendo assim, é fundamental ao poder público, conhecer as culturas, os movimentos políticos e de cidadania que se encontram e constituem o território, além das tensões que ali operam. Essa compreensão do contexto é o que possibilita compreender e

¹³ <https://fpabramo.org.br/formacao/2012/04/20/juventude-juventudes/#:~:text=Discutir%20a%20juventude%20na%20contemporaneidade,de%20suas%20múltiplas%20relações%20e>. Acesso em 12 jun 2023.

mapear os recursos disponíveis nestes espaços para a construção das políticas de prevenção à criminalidade. Não apenas a juventude é plural, mas os territórios também são plurais, essa visão permite compreendê-lo como espaço que conjuga vulnerabilidades e riscos aos quais a comunidade está exposta e potencialidades, cultura, história e valores (Uttida; Gomes; Salvatori; 2022). Ou seja, o mesmo lugar em que a violação de direito acontece, pode ser também o lugar onde existam possibilidades de superação e proteção para os jovens.

Compreender a multiplicidade do território é fundamental para o planejamento, a organização e a oferta de serviços, ações e programas que beneficiem a população (BRASIL, 2011). A depender do local onde a pessoa mora, da renda que possui, da identidade étnico racial ou idade, entre outros fatores, os riscos de ela ser vítima de violência são bastante diferentes. Sendo assim, na elaboração de políticas de prevenção com foco na juventude é crucial que sejam analisados os modos de vida desses jovens, ou seja, é essencial o permanente diálogo com eles sobre o território (sua comunidade e cidade) e a territorialização (seus modos de vida e socialização). Dessa forma, olhar o território como um espaço plural, político, econômico, um lugar de afetos onde a vida acontece, é o que possibilita a realização de ações mais assertivas, que estejam de acordo com a realidade.

Por isso, nas estratégias de Prevenção Social às Violências e Criminalidades é importante que os Municípios busquem qualificar os diagnósticos sobre a incidência territorial dos crimes e violências. É relevante que as ações, programas e políticas de Prevenção Social às Violências e Criminalidades dêem especial atenção aos lugares sinalizados por esses diagnósticos como aqueles que possuem maior ocorrência de situações de violência e criminalidade, especialmente as áreas com as maiores concentrações de registros de ocorrências de homicídios dolosos. (PNUD, 2016, p.24)

Reconhecer o território a partir do uso que os usuários das políticas públicas fazem dele, auxilia no planejamento de ações que estejam de acordo com a necessidade real das pessoas. O território é então uma categoria de análise crucial para a assertividade das intervenções em prevenção, sobretudo compreendendo o caráter multicausal dos fenômenos da violência e da criminalidade, que exigem um enfrentamento conjunto de diversas políticas para maior assertividade na proteção dos direitos e redução das vulnerabilidades.

Ao afirmar que a cidadania significa o exercício de direitos inscritos no território, podemos falar da busca permanente por sua efetivação, sobretudo quando vivemos em

sociedades marcadas por profundas distinções de reconhecimento político de sujeitos sociais. É justamente neste campo de forças que emerge o sentido mais rico das políticas públicas: um instrumento possível de efetivação da cidadania. Na medida que atua em cada território com o intuito de intervir em uma realidade social problemática, as políticas públicas contribuem na redução das desigualdades (RNPI, 2014).

É importante observar que o debate da democracia na agenda da política contemporânea vem sendo ampliado em pelo menos três direções principais: a invenção de novos direitos sociais; o uso do território como prática substancial dos direitos e a redefinição do sentido do espaço público. (...) Todavia, é preciso reconhecer que há uma dimensão da realização da vida em sociedade que nos coloca face às diferenças: o território. Espaço-tempo demarcado pelas intenções e ações humanas, o território é recurso e abrigo que exterioriza a existência individual e coletiva. A sociedade ao se apropriar e fazer uso de um território compartilha o domínio das condições de produção e reprodução social da vida, promovendo a construção de laços que se definem pela apropriação e uso das condições objetivas, como também dos investimentos simbólicos, estéticos, éticos que revelam o sentido da própria sociedade instituída. (RNPI, 2014, p.25)

Assim, pensar políticas públicas na ótica do território e dos vínculos sociais não significa pretender a homogeneização das condições sociais e das realidades cotidianas, mas buscar uma visão estratégica para a otimização dos esforços públicos. Dessa forma, é necessário compreender a heterogeneidade das composições dos territórios para construir uma intervenção em políticas públicas, sobretudo porque é por meio do território que se efetivam os direitos de cidadania, elencados na Constituição Federal como os direitos sociais.

O Brasil tem experimentado problemas crescentes quanto à segurança pública, mas eles não são os mesmos em todas as regiões e em todas as cidades. Pelo contrário, o que se observa é o surgimento de tendências diversas na evolução do crime e da violência em cada região. Pode-se afirmar que, a par das semelhanças e dos problemas comuns, cada município possui seus próprios problemas devendo produzir suas próprias soluções. Isso implica a necessidade de diagnósticos particulares capazes de identificar as características locais do crime e da violência, bem como os fatores de risco e as causas que agenciam tais fenômenos. Isto significa, também, que não há receitas que sejam válidas para todas as situações e que possam substituir a elaboração concreta de políticas públicas em cada município (SENASP, 2005, p.5).

No próximo capítulo serão apresentados dois programas de prevenção à criminalidade, o Programa Fica Vivo! executado desde 2003 pelo Governo do Estado de Minas Gerais e o Programa Juventude Presente, executado pelo Governo do Estado de Pernambuco. A partir desses dois casos será realizada uma análise de como os conceitos de território, territorialidade e territorialização foram centrais na construção dessas políticas, bem

como serão apresentados os principais avanços alcançados e desafios enfrentados pelos dois programas.

6 METODOLOGIA

Sob o aspecto metodológico este trabalho foi desenvolvido por meio de metodologia qualitativa, combinando elementos descritivos e exploratórios a partir de pesquisa bibliográfica e documental de fontes secundárias.

A escolha pela metodologia qualitativa é determinada pela natureza do objeto de estudo, que traduz uma relação dinâmica entre contextos não passíveis de tradução numérica a partir do suporte teórico estabelecido. Neste trabalho, então, privilegia-se a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados [que] são básicos no processo de pesquisa qualitativa. (...) O processo e seu significado são os focos principais da abordagem. (SILVA e MENEZES, 2005, p. 21).

Para operacionalização da pesquisa foi realizada análise de documentos ligados à Política de Prevenção à Criminalidade no Governo do Estado de Minas Gerais, especialmente ao Programa Fica Vivo! e à Política de Prevenção ao Crime e à Violência no Governo do Estado de Pernambuco, especialmente ao Programa Juventude Presente. Também foram utilizadas na elaboração deste trabalho informações disponíveis na legislação afeta ao tema; em documentos e relatórios fornecidos pela Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (SUPEC) e pela Secretaria de Prevenção à Violência e às Drogas (SPVD); além de dissertações, artigos acadêmicos e demais publicações disponíveis sobre segurança cidadã, políticas públicas de prevenção da violência e juventudes, especificamente sobre os programas em questão.

O viés descritivo foi assentado na necessidade de dissecar as características das políticas públicas e dos programas em questão para estabelecer relações entre as variáveis de estudo. O viés exploratório, por sua vez, justificou-se pelo intento de proporcionar um diálogo das produções com a vivência da pesquisadora nos temas, favorecendo a discussão crítica. Tanto a parte descritiva quanto a discussão crítica, que possibilitam uma compreensão acerca da problemática desta dissertação, foram balizadas por fontes secundárias.

Procedeu-se à realização de revisão de literatura sobre o conceito de território por meio da análise da obra de Milton Santos e, posteriormente, de outros autores que com ele dialogam e dialogam. O objetivo da revisão bibliográfica foi buscar produções que

versassem sobre os temas: território, territorialidade, territorialização e políticas públicas.

Selecionou-se àqueles textos que compreendiam o conceito amplo, dinâmico e plural das definições, em diálogo com Milton Santos. Num segundo momento foi realizado um levantamento das metodologias dos programas de prevenção da violência com foco nas juventudes, executados pelos Governos dos Estados de Minas Gerais e Pernambuco, bem como da legislação que regulamenta a atuação de tais programas. Além destes documentos, outra fonte secundária utilizada foi composta pelo diagnóstico realizado pelo PESP MG, PESP PE e guias metodológicos dos programas. A lista completa de materiais utilizados encontra-se nas referências ao final deste trabalho.

A metodologia de abordagem dos programas Fica Vivo! e Juventude Presente nesta dissertação é realizada por meio de estudo de caso, de modo que as considerações traçadas não podem ser generalizadas, embora possam contribuir para o entendimento dos avanços alcançados e desafios enfrentados pelos programas, possibilitando inclusive ensinar em reflexões para seu aperfeiçoamento. A seleção das duas experiências dialoga com a experiência profissional da pesquisadora, que atuou como analista social do programa desenvolvido em Minas Gerais e como consultora no programa desenvolvimento em Pernambuco. Os estudos foram realizados com base em duas categorias de análise: Estado, Políticas de Segurança Pública e a Guerra às Drogas e Mudanças no Mundo do Trabalho, Precarização dos Vínculos e o Tráfico de Drogas.

7 OS PROGRAMAS FICA VIVO! E JUVENTUDE PRESENTE

Neste capítulo serão apresentados os programas Fica Vivo! e Juventude Presente, trazendo em breve histórico do contexto de criação, os objetivos, o público-alvo e a metodologia de atuação de cada um deles. Em seguida será realizada uma discussão sobre os principais avanços que esses programas representam na política de promoção da violência no país, bem como os principais desafios que cada um deles encontra em sua execução. Ao longo da discussão serão traçadas aproximações e distanciamentos entre os programas.

7.1 O Programa Fica Vivo

Devido ao aumento dos homicídios na região metropolitana de Belo Horizonte, na década de 1990, o Programa Fica Vivo! foi desenvolvido no início dos anos 2000, como alternativa ao enfrentamento à violência, tendo em vista que o objetivo principal do programa era promover o controle de homicídios nas áreas com maiores índices desse crime. O programa foi implementado no Morro das Pedras, comunidade que à época tinha o maior número de homicídios na capital mineira, em forma piloto entre os meses de agosto e dezembro de 2002.

Avaliação posterior do projeto piloto revelou que seis meses após a implementação do programa houve redução de 47% dos homicídios e redução dos assaltos na região (Minas Gerais, 2003). Após a realização do projeto piloto, o programa institucionalizou-se no âmbito da SEDS, por meio do Decreto 43.334. Para tanto, o programa contaria “*com a ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, bem como das organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral*” (MINAS GERAIS, 2003).

O projeto piloto baseava-se na metodologia de solução de problemas, desenvolvida por Herman Goldstein que enfatiza a importância da identificação e delimitação precisa do problema que se quer solucionar e de uma análise detalhada das suas origens, causas, influências, a fim de propor respostas mais eficientes e adequadas. O que revela que,

desde sua concepção, o programa deveria ser implementado por meio de atuação em rede, tanto de atores dos três entes federativos, quanto atores da sociedade civil, com a realização de ações de repressão qualificada e desenvolver ações de proteção social, articulando-as a partir da concepção de prevenção social à criminalidade.

Inicialmente, foram propostas ações em três eixos de atuação, quais sejam: Intervenções Estratégicas, Proteção Social e Gestão Coordenada. O eixo Proteção Social deveria se basear na mobilização comunitária visando articulação em rede para discussão dos problemas enfrentados e levantamento de propostas de soluções. O eixo Intervenção Estratégica buscava a atuação conjunta de órgãos do sistema de justiça na comunidade. O eixo Gestão Coordenada visava compreender a questão da violência nas comunidades selecionadas por meio da discussão do tema e da interlocução dos envolvidos. Para tanto, essa gestão foi dividida em três níveis, nos quais seriam organizadas e divididas as responsabilidades concernentes ao programa:

- a) **Nível local:** composto por representantes locais oriundos das escolas, centros de saúde, associações comunitárias, dentre outros;
- b) **Nível Regional:** formado por representantes da prefeitura, Polícia Civil, Polícia Militar e demais conselhos pertinentes;
- c) **Nível Central:** no qual ocorre atuação junto ao Grupo de Trabalho Executivo juntamente com instituições parceiras na implementação do programa. (MINAS GERAIS, 2009, p.13)

O objetivo principal do programa é “*Contribuir para a prevenção e a redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores das áreas de abrangência das Unidades de Prevenção à Criminalidade (UPC).*” (MINAS GERAIS, 2023, p.18) Ao contribuir para a realização de ações de repressão qualificada e desenvolver ações de proteção social, articulando-as a partir de uma concepção de prevenção social à criminalidade, o Programa Fica Vivo! busca alcançar os seguintes objetivos específicos:

- Prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens;
- Ampliar a sensação de segurança nas áreas de abrangência do Programa;
- Ampliar e fortalecer a rede de proteção sócio comunitária dos adolescentes e jovens atendidos (MINAS GERAIS, 2023, p.18).

A política de prevenção social à criminalidade entende e tem como público-alvo os grupos mais vulneráveis à violências e criminalidades, que compreende o seguinte público:

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;
Adolescentes e jovens egressos do sistema socioeducativo das medidas de semiliberdade e internação, assim como familiares acompanhados (MINAS GERAIS, 2023, p.11).

Além do público-alvo para a política de prevenção social à criminalidade, o Fica Vivo! trabalha com um recorte específico de público. O programa atende adolescentes e jovens, com idade entre 12 e 24 anos de idade e que sejam moradores das áreas de abrangência das UPCs.

O Fica Vivo! prioriza ainda o atendimento daqueles adolescentes e jovens que tenham trajetória de envolvimento criminal. Trata-se de um público que, além das vulnerabilidades sociais presentes em sua trajetória de vida, como frágil acesso a políticas de proteção social, saúde, educação, habitação, cultura, esportes e trabalho, vivencia processos de criminalização, etiquetamento criminal, responsabilização penal e a reprodução de ciclos e trajetória pelo sistema de justiça criminal. Devido à rotulação criminal, regra geral, esse público tem o acesso às políticas de proteção social limitado, de forma a contribuir para a propagação ou aprofundamento dos ciclos criminais. Desta forma, é necessário o acesso direcionado às especificidades desse público (MINAS GERAIS, 2023).

Atualmente, a metodologia do Programa Fica Vivo! se desenvolve por meio de dois eixos de atuação: Proteção Social e Intervenção Estratégica.

7.1.1 Eixo proteção social

O Eixo Proteção Social é responsável por territorializar as ações do programa, é por meio dele que se estabelece sua implantação e possibilita, juntamente à rede comunitária e de serviços, a sustentação de um trabalho local que inclui em seu desenho a vertente territorial. A territorialização é fundamental para que seja possível o desenvolvimento das oficinas de esporte, cultura e arte, dos Projetos Locais, dos Projetos de Circulação, dos Atendimentos Individuais e Fóruns Comunitários. A inclusão desta vertente implica na consideração da dimensão cultural da população, suas particularidades locais, os seus anseios, e não somente suas necessidades. Trabalha-se,

nesse sentido, a partir de uma concepção de território que extrapola a dimensão física, pois se leva em conta o pertencimento a ele e as relações construídas entre as pessoas que nele vivem (MINAS GERAIS, 2023).

Eixo Proteção Social desenvolve as seguintes atividades: Análise da dinâmica social das violências e da criminalidade; Oficinas de esporte, cultura e arte; Projetos locais; Projetos de circulação; Atendimentos individuais; Fóruns Comunitários; Projetos (Inter) institucionais e discussão da letalidade e da criminalização da juventude.

Análise da dinâmica social das violências e da criminalidade: a dinâmica social das violências e da criminalidade é entendida como fatos e fenômenos de natureza social, econômica, cultural e territorial que interferem na incidência de violências e de crimes em uma determinada localidade. É fundamental que se compreenda, em cada uma das comunidades na qual o Programa Fica Vivo! está implantado, os fatores que estão vinculados aos homicídios dolosos de adolescentes e jovens. São exemplos de fatores a serem compreendidos para a elaboração da análise da dinâmica social das violências e da criminalidade:

o histórico sobre a formação do município e do território atendido; redes de serviços públicos, privados e comunitários existentes; qualidade do atendimento prestado à população pela rede de serviços; existência ou não de violência institucional; mobilidade da população; rivalidade entre indivíduos e grupos; cultura do silêncio; regras locais de convivência; tipos de violências e crimes mais comuns; localidades e horários onde os crimes ocorrem; faixa etária das vítimas e dos agressores; aumento da circulação de pessoas armadas, dentre outros. (Minas Gerais, 2023, p.22).

Oficinas de esporte, cultura e artes: as oficinas são a principal porta de entrada do programa e têm como foco a prevenção à criminalidade, proporcionando espaços de resolução de conflitos e rivalidades violentas. Além disso, buscam promover a reflexão e discussão de temas relacionados à cidadania, aos direitos humanos e à participação social, potencializando o acesso do público aos serviços, à rede de proteção social e favorecendo o acesso à cidade. As oficinas são estratégias de aproximação e atendimento aos adolescentes e jovens, são implantadas em diferentes locais das áreas de abrangência da Unidade de Prevenção à Criminalidade, buscando atender às demandas que eles apresentam, de acordo com a sua singularidade. Para a execução das oficinas o programa conta com pessoas que sejam referências na comunidade, que

tenham experiência de trabalho com adolescentes e jovens e que sejam, preferencialmente, moradores das áreas de abrangência.

Projetos Locais: são projetos realizados para proporcionar formas alternativas de encontro com os jovens, que podem inaugurar a chegada do programa em uma determinada localidade da área de abrangência e a vinculação dos jovens a suas atividades ou fortalecer atendimentos já existentes. Sendo assim são planejadas um conjunto de ações planejadas, com começo e fim determinados, a partir da análise da dinâmica social das violências e da criminalidade, devendo alcançar objetivos estabelecidos previamente, e tendo como perspectiva a ampliação das possibilidades de aproximação e atendimento aos jovens.

Projetos de Circulação: são projetos realizados para a circulação do público atendido para além da região de moradia, favorecendo, deste modo, a ampliação das perspectivas de acesso, é uma iniciativa muito importante para fomentar a apropriação da cidade pelos jovens, fazendo valer seu direito à cidade. Se configuram como um conjunto de ações planejadas a partir das especificidades de cada território e do público, com prazos e objetivos previamente definidos.

Atendimentos individuais: são espaços de escuta e encaminhamento das demandas dos adolescentes e jovens, a frequência e duração são variáveis e deverão ser definidos a partir da avaliação de cada caso. Os atendimentos individuais devem ser orientados pelo que cada adolescente ou jovem endereça ao programa e se baseiam na escuta e intervenção apuradas, articulando aspectos sociais e subjetivos. É importante que o atendimento individual possa favorecer no atendido uma reflexão sobre a própria trajetória de vida, em especial sobre as condutas de risco que adotam e que podem vir a ser letais ou levar à perda de sua liberdade, seja pelo aprisionamento institucional, seja pela impossibilidade de ir e vir devido aos conflitos.

(...) deve-se buscar compreender como cada adolescente ou jovem atendido subjetiva o contexto social no qual está inserido; como ele se posiciona nas relações que estabelece com os outros, com a realidade do lugar onde mora e os espaços pelos quais circula. É este posicionamento próprio a cada um que possibilita a construção de respostas singulares e que orientará a definição de encaminhamentos específicos para situações de risco social e pessoal (MINAS GERAIS, 2023, p.25)

Fóruns comunitários: são espaços de discussão da realidade vivenciada pelos jovens e demais moradores e de construção de alternativas locais e participativas para os conflitos decorrentes das dinâmicas sociais das violências e criminalidades. Eles devem contar com a participação de adolescentes, jovens e demais moradores das áreas atendidas pelo Programa, assim como de representantes de instituições não governamentais e trabalhadores dos serviços públicos locais.

Projetos (inter)institucionais: são atividades que envolvem em um só projeto todas as localidades atendidas pelo Programa ou a maior parte delas. Os Projetos (Inter)Institucionais são elaborados pela diretoria do Programa Fica Vivo! e executados conjuntamente com a gestão social e as equipes técnicas dos demais programas, eles têm começo e fim determinados e devem alcançar objetivos previamente estabelecidos. Tendo em vista sua especificidade cultural, esportiva, artística ou de formação, os Projetos Inter(institucionais) objetivam:

- Fortalecer o vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa;
- Ampliar a perspectiva de circulação e acesso à cidade;
- Favorecer a integração entre os adolescentes e jovens;
- Criar espaços de reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas;
- Ampliar a participação social, política e cultural dos adolescentes e jovens.

(MINAS GERAIS, 2023, p.27).

7.1.2 Eixo intervenção estratégica

O eixo intervenção estratégica, base de sustentação do eixo proteção social, é resultado da articulação interinstitucional entre a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, as polícias Militar e Civil, Ministério Público, Poder Judiciário e Órgãos Municipais de Segurança Pública com o objetivo principal de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas, por meio da ampliação da assertividade e tempestividade das ações realizadas nas áreas de abrangência do Programa Fica Vivo!. As atividades vinculadas a este eixo são: policiamento preventivo especializado – GEPAR; Grupos de Intervenção Estratégica – GIE; fomento e articulação dos órgãos e atores da segurança pública e sistema de justiça; reuniões periódicas entre GEPAR e equipes das UPC.

O GEPAR realiza policiamento preventivo especializado visando a ampliação da sensação de segurança e da legitimidade das ações policiais, a partir do diálogo com moradores e representantes das instituições locais. Conforme consta na Instrução nº 002/05-CG da Polícia Militar de Minas Gerais, que regula a criação e emprego do grupamento,

[...] a estratégia de atuação nos aglomerados e vilas (áreas de risco), precisa ser diferenciada e de forma permanente com ênfase na prevenção, respeito aos direitos humanos e envolvimento comunitário, buscando combater a criminalidade nas causas e não nos efeitos, por acreditar ser essa a melhor forma de prevenir a ascensão criminal, a Polícia Militar de Minas Gerais resolve criar o GEPAR (MINAS GERAIS, 2005, p. 8).

Os GIE têm como principal objetivo a prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas por meio da ampliação da assertividade e tempestividade das ações repressivas realizadas nas áreas de abrangência do programa. As reuniões do GIE contribuem para aproximar os representantes das instituições do sistema de segurança pública e de justiça criminal, favorecendo o esclarecimento de dúvidas quanto às funções e limitações de cada órgão e possibilitando que prioridades, percebidas como comuns a todos os envolvidos, sejam definidas. As reuniões do GIE catalisam a integração dos sistemas de defesa social e de justiça criminal por meio do levantamento de dados para identificação de pessoas e/ou grupos a serem monitorados; sistematização de informações em relatórios sobre as pessoas/e ou grupos monitorados; análise dos relatórios em articulação com a dinâmica criminal das áreas monitoradas para que se verifiquem as medidas que possam ser adotadas e acompanhamento das medidas adotadas e avaliação dos resultados alcançados (MINAS GERAIS, 2023.)

Os grupos de intervenção estratégica são compostos por:

- Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública: direção do Programa Fica Vivo!, gestão social das Unidades de Prevenção à Criminalidade, coordenação do serviço de inteligência do sistema socioeducativo;
- Departamento Penitenciário de Minas Gerais: coordenação do serviço de inteligência do sistema prisional;
- Polícia Militar: batalhões, companhias e Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR;
- Polícia Civil: delegacias especializadas e delegacias de área;
- Ministério Público: promotorias criminais, da infância e juventude e de combate ao crime organizado;
- Judiciário: varas criminais, vara da infância e juventude e de execução penal;

- Secretaria Municipal de Segurança Pública. (MINAS GERAIS, 2023, p.20).

Quadro 6 – O Programa Fica Vivo!

PROGRAMA FICA VIVO!	
1. Ano de Implementação	2002
2. Objetivo Geral	Contribuir para a prevenção e a redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores das áreas de abrangência das Unidades de Prevenção à Criminalidade (UPC).
3. Objetivos Específicos	Prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens; Ampliar a sensação de segurança nas áreas de abrangência do Programa; Ampliar e fortalecer a rede de proteção sócio comunitária dos adolescentes e jovens atendidos.
4. Público-alvo	Adolescentes e jovens, com idade entre 12 e 24 anos de idade, moradores das áreas de abrangência das UPCs. O programa prioriza ainda o atendimento daqueles adolescentes e jovens que tenham trajetória de envolvimento criminal.
5. Metodologia	Eixos de Atuação: Proteção Social (Análise da dinâmica social das violências e da criminalidade; Oficinas de esporte, cultura e arte; Projetos locais; Projetos de circulação; atendimentos individuais; Fóruns Comunitários; Projetos (Inter) institucionais e discussão da letalidade e da criminalização da juventude.) e Intervenção estratégica

	(GPAR e GIE).
--	---------------

Fonte: Elaboração da autora.

7.2 O Programa Juventude Presente

No ano de 2019, o Governo do Estado de Pernambuco passa por uma reforma administrativa e, no âmbito dessa reforma, a área de prevenção social à violência e às drogas sai da Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude e ganha status de secretaria, visando, dentre outras coisas, o fortalecimento Política de Prevenção Social ao Crime e a Violência. É criada, por meio da Lei nº 16.561, de 27 de fevereiro de 2019, a Secretaria Estadual de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas.

A SPVD é um órgão da Administração Direta do Poder Executivo Estadual, que tem por finalidade e competência articular, planejar, coordenar, controlar, propor, estimular, organizar, gerir e executar as atividades, ações, projetos e programas inseridos na Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência (Governo Presente e Juventude Presente), em articulação com a União, Municípios, as áreas de Segurança Pública, Planejamento e Gestão do Estado, a partir de estratégias intersetoriais e intragovernamentais de atuação territorial de promoção e proteção social, com foco prioritário na população de adolescentes, jovens, grupos vulneráveis e universos prioritários.

Dois meses depois a Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência no Estado de Pernambuco passa a ser instituída por meio da Lei nº 16.569, de 15 de maio de 2019. Ao enviar uma proposta de Lei à Assembleia Legislativa, que a aprovou por unanimidade, o Governo do Estado de Pernambuco apresenta o primeiro legado da política de prevenção: um mecanismo capaz de permitir à sociedade civil futuros debates, revisões, aprimoramentos e ampliação de conquistas.

Esta mesma Lei cria e institui o Programa Juventude Presente dentro da estrutura da SPVD, ele passa a fazer parte da Secretaria Executiva de Articulação e Prevenção Social ao Crime e à Violência (SEAPREV), juntamente com o Programa Governo Presente e com o Plano Estadual de Prevenção Social - Pernambuco pela Prevenção. A Lei nº 16.569, de 15 de maio de 2019, cita no art. 2º, § 1º, inciso II, a prevenção seletiva, onde se constitui o Programa Juventude Presente:

Art. 2º A Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência, a ser observada pelas secretarias, órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional estaduais e entes federativos, tem por objetivo contribuir para a prevenção e redução do crime e da violência, por meio da promoção de ações integradas de políticas públicas nos territórios de maior incidência criminal para superação das vulnerabilidades indutoras de violência e da criminalidade, tendo como foco prioritário a atenção a grupos e segmentos sociais mais vulneráveis.

§ 1º A Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência terá os seguintes níveis de prevenção: II - prevenção seletiva, baseada em ações de média ou longa duração destinadas a subgrupos e segmentos da população geral com características específicas identificadas como de risco, mais suscetíveis de serem acometidas pela violência ou de praticarem crimes, mais especificamente aos fatores que contribuem para a vulnerabilidade ou resiliência destas pessoas, visando a evitar o seu envolvimento com o crime e a violência, de modo a inibir ou minimizar os danos causados pela sua vitimização, priorizando o recorte etário adolescente/juvenil de 12 (doze) a 29 (vinte e nove) anos. (Lei nº 16.569, de 15 de maio de 2019, grifo de nossa autoria).

O Programa Juventude Presente tem o intuito de atender ao público que, de acordo com diagnóstico de monitoramento da SEPLAG, foi apontado como o mais vulnerável à criminalidade e à violência, quais sejam: adolescentes e jovens entre 12 e 29 anos. O Programa consiste em um conjunto de estratégias que visam promover a inserção e reinserção social, desenvolvimento pessoal e capacitação profissional, bem como a promoção dos valores socioculturais e disseminação de cultura de paz, na perspectiva de desconstrução de padrões culturais historicamente indutores de violência.

Além do foco no público, o programa também atua nos territórios mais vulneráveis. Portanto, em 2021, a SPVD, em parceria com a SEPLAG, voltou a olhar para os territórios e redefiniu os locais de atuação prioritária da secretaria. A seleção desses territórios foi realizada levando-se em consideração as seguintes variáveis: número de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI); número de CVLI pela motivação entorpecentes; número CVLI pela motivação de crimes de proximidade; número de tentativas de CVLI; número de ocorrência de Posse/Porte de Drogas e número de Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP) - roubo a transeuntes.

O objetivo principal do programa é reduzir o envolvimento de adolescentes e jovens em atividades violentas e/ou criminosas, seja como vítima ou autores, nos bairros com maior vitimização de jovens de Pernambuco. Objetivos específicos são:

- a) Articular e acompanhar o atendimento, acolhimento e orientação de adolescentes (e familiares) envolvidos em atividades violentas e/ou criminosas nos bairros com maior vitimização de jovens;
- b) Articular e fortalecer a rede protetiva dos adolescentes para promoção de escuta e orientação do jovem, com participação de responsáveis;
- c) Construir e fortalecer referências positivas que influenciem a trajetória dos jovens, promova a superação de barreiras simbólicas e ampliação de repertório cultural;
- d) Fomentar oportunidades educativas, culturais e profissionais valorizadas pelos adolescentes nas escolas, organizações sociais e comunitárias, e equipamentos públicos dos bairros com maior vitimização de jovens;
- e) Fortalecer fatores protetivos de envolvimento de jovens (18 a 29 anos) em atividades violentas e/ ou criminosas em relação à violência, através da promoção da continuidade da trajetória escolar e/ou acesso ao mundo do trabalho formal;
- f) Promover a ressignificação da trajetória de jovens com histórico de envolvimento em atividades criminosas/violência, através da articulação de atividades profissionais e de capacitação, e acesso ao mundo do trabalho formal, nos bairros com maior vitimização de jovens. (SPVD, 2022, p.)

O Juventude Presente tem como público prioritário de intervenção adolescentes (12 a 17) e jovens (18 a 29 anos), residentes nos territórios com maior concentração de crimes de homicídios e outras violências e, principalmente, que esteja em algum grupo descrito a seguir:

- Egressos do sistema de medidas socioeducativas;
- Adolescentes em progressão de medidas socioeducativas;
- Egressos do sistema prisional;
- Reeducandos do sistema penitenciário em regime de progressão de pena;
- Usuários e dependentes de drogas;
- Pessoas em situações de ameaças;
- Vítimas de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2016.

O Programa foi estruturado visando atuar por meio de estratégias de inserção e reinserção social dos adolescentes e jovens, mediante articulação das políticas públicas e parcerias institucionais, de acordo com as análises das demandas apresentadas nos territórios prioritários da política de prevenção.

7.2.1 Oficinas de conexão sociocultural

As oficinas de conexão sociocultural representam uma estratégia institucional de aproximação do foco prioritário da política de prevenção social à violência e ao crime,

que é o/a adolescente e o/a jovem residente dos Territórios Prioritários. As oficinas de conexão sociocultural foram executadas a partir de planejamento realizado com base na dinâmica de cada localidade, levando em consideração o conhecimento do/a articulador/a de referência, bem como o perfil dos/as adolescentes e jovens dos territórios. A partir do conhecimento do território, o/a articulador/a consegue identificar os ativos sociais que podem contribuir com o Programa Juventude Presente enquanto oficinairo/a de uma das temáticas ofertadas, para construção de um plano de execução das oficinas de conexão sociocultural de forma mais próxima da realidade de cada localidade (PERNAMBUCO, 2022b).

7.2.2 Acompanhamento do universo prioritário

A partir do rol estabelecido pela Lei nº 16.569, o programa estabeleceu fluxo de encaminhamentos com instituições que trabalham com os grupos citados. Assim, uma vez por mês, são enviadas as listas com nomes de adolescentes e jovens, oriundos/as do Patronato, FUNASE, Programa ATITUDE, Projeto Novas Oportunidades, para possíveis acompanhamentos. De posse das listas, é realizado um filtro para identificar as pessoas das relações pertencentes aos territórios prioritários. Não obstante, há, ainda, a possibilidade de o acompanhamento iniciar por demanda espontânea, encaminhamento de liderança comunitária ou a partir da vinculação estabelecida com o/a articulador/a ou em alguma oficina sociocultural do Programa Juventude Presente (PERNAMBUCO, 2022b).

Ao ter a indicação do nome para possível acompanhamento, o/a articulador/a busca contato com o/a jovem para conhecê-lo/a, apresentar a Secretaria e ofertar a possibilidade de acompanhamento, o qual não é do tipo psicossocial, mas de articulação de políticas públicas. O/A jovem aceitando o acompanhamento do/a articulador/a, há o preenchimento da FIPA (Ficha Individual de Pactuação e Acompanhamento), a partir da qual são elencadas as demandas apontadas por ele como necessárias para sua organização pessoal. Após esse momento, parte-se para a etapa das articulações, a fim de atender as demandas apontadas na pactuação, através dos encaminhamentos realizados. Posteriormente, o articulador precisa monitorar os encaminhamentos feitos, no sentido de identificar quais conseguiram atender a demanda apontada, bem como planejar estratégias para alcançar o que não fora garantido por meio do

encaminhamento. Diante do exposto, os indicadores se comportaram ao longo do ano de 2022 da seguinte maneira (PERNAMBUCO, 2022b).

7.2.3 Qualificação profissional e inserção socioproductiva

O programa tem parcerias com instituições públicas e privadas, a fim de estabelecer uma retaguarda aos/às adolescentes e jovens acompanhados/as, no que tange a cursos profissionalizantes e vagas no mercado de trabalho. Convém registrar que, para alcançar um planejamento efetivo, parte-se do conhecimento e vivência que o/a articulador/a tem no território, a partir do qual, é possível reconhecer onde o público específico de cada curso pode ser encontrado para ser contemplado com vaga. De acordo com contatos prévios e costuras institucionais para reserva de vagas voltadas aos/às adolescentes e jovens do Programa Juventude Presente, a partir das parcerias firmadas, a supervisão de referência do território repassava as informações pertinentes ao/à articulador/a responsável e, juntos, organizavam estratégias para captação dos adolescentes e jovens, alvo das ações desta superintendência. Uma vez sendo realizada a matrícula em curso, o/a articulador/a de referência permanecia em contato com a instituição responsável pela oferta das aulas, mantendo visitas, pelo menos uma vez por mês, a depender da necessidade, verificando frequência, participação e envolvimento do aluno nas atividades das aulas (PERNAMBUCO, 2022b).

Quadro 7 – O Programa Juventude Presente

PROGRAMA JUVENTUDE PRESENTE	
1. Ano de Implementação	2019
2. Objetivo Geral	Reduzir o envolvimento de adolescentes e jovens em atividades violentas e/ou criminosas, seja como vítima ou autores, nos bairros com maior vitimização de jovens de Pernambuco.
3. Objetivos Específicos	Articular e acompanhar o atendimento, acolhimento e orientação de adolescentes (e familiares) envolvidos em atividades violentas e/ou criminosas nos bairros

	<p>com maior vitimização de jovens; Articular e fortalecer a rede protetiva dos adolescentes para promoção de escuta e orientação do jovem, com participação de responsáveis; Construir e fortalecer referências positivas que influenciem a trajetória dos jovens, promova a superação de barreiras simbólicas e ampliação de repertório cultural; Fomentar oportunidades educativas, culturais e profissionais valorizadas pelos adolescentes nas escolas, organizações sociais e comunitárias, e equipamentos públicos dos bairros com maior vitimização de jovens; Fortalecer fatores protetivos de envolvimento de jovens (18 a 29 anos) em atividades violentas e/ ou criminosas em relação à violência, através da promoção da continuidade da trajetória escolar e/ou acesso ao mundo do trabalho formal; Promover a ressignificação da trajetória de jovens com histórico de envolvimento em atividades criminosas/violência, através da articulação de atividades profissionais e de capacitação, e acesso ao mundo do trabalho formal, nos bairros com maior vitimização de jovens.</p>
<p>4. Público-alvo</p>	<p>Adolescentes e jovens de 12 a 29 anos, residentes nos territórios com maior concentração de crimes de homicídios e outras violências e, principalmente, que esteja em algum grupo descrito a seguir:</p>

	Egressos do sistema de medidas socioeducativas; Adolescentes em progressão de medidas socioeducativas; Egressos do sistema prisional; Reeducação do sistema penitenciário em regime de progressão de pena; Usuários e dependentes de drogas; Pessoas em situações de ameaças; Vítimas de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2016.
5. Metodologia	Estratégias de Atuação: Oficinas de conexão sociocultural; Acompanhamento de Universo Prioritário e Qualificação Profissional e Inserção Socioproductiva.

Fonte: Elaboração da autora.

7.3 Aproximações e Distanciamentos

O primeiro ponto de destaque para análise de aproximação entre os Programas Fica Vivo! e Juventude Presente relaciona-se ao público-alvo. Um dos principais desafios atuais dos programas é conseguir alcançar e vincular os jovens adultos, ou seja, àqueles com idade superior a 18 anos de idade. Tanto em Minas Gerais como em Pernambuco, o relato dos profissionais que atuam na linha de frente na execução das ações e intervenções junto aos jovens, apontam a dificuldade de aproximação com os jovens na medida em que o envolvimento hierárquico e temporal deles no tráfico de drogas, por exemplo, se acentua. Além disso, apontam para o fato de muitos deles acessarem pela primeira vez políticas públicas a partir sistema de justiça criminal, tendo em vista a falha do Estado em promover a inserção social desses sujeitos, como os altos índices de evasão escolar nessa faixa etária.

Outro ponto central trata-se da precarização dos vínculos de trabalho dos profissionais que atuam na linha de frente da execução das políticas públicas de prevenção à violência, sobretudo, os oficinheiros, trabalhadores mais vulnerabilizados com relação à

proteção dos direitos trabalhistas. Ademais, na experiência do Programa Fica Vivo! a figura do oficinairo foi construída metodologicamente de forma a buscar a valorização de referências da própria comunidade. Em Pernambuco, que na estruturação metodológica do Programa Juventude Presente buscou um diálogo com a experiência mineira, a figura do oficinairo como uma referência comunitária ainda é um desafio. Isso ocorre porque, poucos meses após a implementação do Programa Juventude Presente, em 2019, veio à tona a Pandemia da Covid-19, o que fragilizou a construção do vínculo do Programa com os territórios, que foi retomado gradativamente a partir dos anos de 2021 e 2022.

Ambos os programas compõe políticas que estão relacionadas à pasta da segurança pública, na qual há um diálogo mais aproximado com iniciativas estaduais de policiamento comunitário. No caso do Programa Fica Vivo!, as equipes técnicas tem diálogos periódicos com o grupamento do GEPAR que atua no mesmo território, iniciativa de policiamento comunitário da Polícia Militar, previsto na metodologia do programa. Ademais o Gestor Social da Unidade de Prevenção à Criminalidade e o Comandante do GEPAR participam das reuniões trimestrais do GIE. Em Pernambuco, o encontro entre as equipes técnicas do programa Governo Presente, que também é responsável pelo acompanhamento das oficinas do Programa Juventude Presente em cada território ocorrem nos Comitês Territoriais Comunitários (COTECOs), que são espaços onde todos os serviços públicos da rede de proteção social encontram-se periodicamente para discutir determinado território.

A estratégia de aproximação adotada pelo governo do Estado de Pernambuco é mais assertiva na medida em que dilui a vinculação entre a política de prevenção e a política de repressão ao envolver os demais atores da rede institucional nas discussões e ampliá-las para além do combate ao tráfico de drogas, tendo em vista que o fenômeno da violência é multicausal e seu combate deve envolver diversas frentes, inclusive a um maior controle das ações repressivas do Estado. Em Pernambuco a iniciativa de policiamento comunitária adotada foi o sistema KOBAN. Além disso, os COTECOs preveem a participação da sociedade civil, no ano de 2022 havia treze COTECOs em funcionamento tendo sido implantados mais cinco (PERNANBUCO, 2022, p.32).

Por fim, com relação à inserção produtiva dos jovens o Programa Juventude Presente buscou estruturar em sua metodologia um eixo de atuação específico para esta finalidade, o que não acontece no Programa Fica Vivo!, no qual as parcerias são realizadas de forma oportuna com a rede parceira, geralmente por meio da identificação do jovem por meio do atendimento individual. A temática será mais bem discutida no próximo tópico, na sessão que trata das mudanças no mundo do trabalho.

7.4 Discussão: Avanços e Desafios

Neste tópico será realizada uma análise, com base nos referenciais teóricos apresentados nesta dissertação e nas reflexões trazidas pela pesquisadora a partir de sua prática profissional e do diálogo com outras produções relacionadas ao tema. De início, pode-se dizer que o conceito da segurança cidadã representa um avanço paradigmático, sobretudo no campo das políticas de segurança pública, ao promover o envolvimento de vários setores sociais na construção e efetivação das políticas.

Um dos legados da segurança cidadã é a visão de que segurança não é só questão de política e que para o combate à violência é preciso a união de esforços de diversos setores, tendo em vista a natureza multicausal do fenômeno. Nesse sentido, qualquer ação de prevenção deve ser de caráter multissetorial. Considerando-se que a violência é um fenômeno complexo e multifacetado, os programas de prevenção à sua ocorrência também devem ser para que alcancem êxito, pois nenhuma ação, sozinha, apresenta resultados tão positivos quanto aqueles que são desenvolvidos de forma integrada.

Desde o início dos anos 2000 o país tem avançado na construção de um modelo de segurança democrática, todavia ainda há percalços nesse caminho.

A experiência democrática brasileira, a partir da Constituição de 1988, trouxe avanços e experimentos na área de segurança pública. Se, por um lado, os princípios dos direitos humanos e da cidadania tornaram-se presentes nas narrativas políticas e na construção das políticas públicas, por outro, a despeito das iniciativas inovadoras na área, os dados apontam uma baixa capacidade de ampliação e efetivação dos direitos humanos para os cidadãos brasileiros, bem como a ausência de soluções de segurança pública capazes de reduzir as dinâmicas de violência no país (TEIXEIRA, 2018, p.15)

7.4.1 Estado, políticas de segurança pública e a guerra às drogas

Os altos índices de criminalidade e vitimização de jovens negros é um dos problemas sociais mais sérios do Brasil. As políticas públicas de segurança são o principal meio do qual dispõe o poder público para lidar com esse grave problema, que podem assumir diferentes direções. Entretanto, a atuação do Estado sempre se deu pelo enfoque repressivo e punitivo o que, sobretudo nas últimas três décadas, fracassou em seu objetivo de diminuir os índices de violência e delito.

As políticas repressivas, além de terem um forte impacto negativo na convivência democrática e no respeito aos direitos humanos geram diversas repercussões negativas, tais como: o aumento nos níveis de violência letal, o fortalecimento de redes criminais, a superlotação dos sistemas carcerários, a violação de direitos humanos, particularmente contra os adolescentes e jovens e o abuso de autoridade (RNPI, 2014). Apesar do surgimento de inúmeras iniciativas de prevenção da violência, o paradigma da Segurança Nacional e a ideia do inimigo a ser combatido ainda não foi superado pelos agentes de segurança.

O fim da ditadura militar no Brasil não levou a um processo de democratização no âmbito das políticas de segurança no país. As forças armadas penetraram profundamente na organização das polícias militares, mantendo a autoridade sobre estas forças. Isso se reflete, dentre outras maneiras, no fato das secretarias de segurança pública serem ocupadas por pessoas provenientes da carreira militar, no atrelamento da polícia militar aos comandos regionais do exército, na formação dos policiais ser pautada no uso de táticas de guerra, e no fato de que os crimes cometidos pelos policiais sejam submetidos a um código, a um processo e a uma justiça militar próprios. Por outro lado, a estrutura e organização das polícias militares continuam seguindo o modelo, a hierarquia e a disciplina militares. Na formação dos policiais militares há ainda uma forte característica de guerra, isto é, uma doutrina que vincula defesa externa e interna. Além disso, o exército cada vez mais passa a assumir papéis de policiamento²³, como acontece, por exemplo, na repressão ao tráfico de drogas em comunidades pobres, nos megaeventos esportivos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, assim como em outros eventos de grande porte (RNPI, 2014, p.19).

A gestão da segurança ainda é fortemente marcada pelo militarismo, que não está presente apenas nas forças armadas, mas também nas forças policiais. O militarismo e a lógica do direito penal do inimigo ainda é um dos principais problemas da segurança pública no Brasil, que se internaliza na ideia que se tem do crime organizado e do jovem

negro como principal alvo e problema relacionado a defesa da ordem pública, resultado disso são os índices de vitimização dos jovens negros.

(...) medida em que não foram realizadas reformas profundas nas políticas de segurança pública no Brasil e América Latina, permanece vigente a lógica da Segurança Nacional, sendo que a vigência deste paradigma resulta na sistemática violação dos direitos humanos da população em geral e, especialmente, da população pobre e excluída e se expressa na prática de detenções arbitrárias, torturas, execuções sumárias, e do não cumprimento das garantias processuais como o devido processo legal e o princípio de presunção de inocência (RNPI, 2014, p.17).

Sendo assim, a superação do paradigma da Segurança Nacional impõe uma revisão na militarização das forças de segurança pública, algo estrutural e conflituoso, haja vista que ameaça a manutenção do *status quo* na sociedade.

Para isso, evidentemente, o sistema policial brasileiro necessitaria de uma profunda reforma. Uma reforma nos seus valores, na sua lógica operativa, nos pressupostos que orientam sua formação e atuação operacional e nas suas instâncias de accountability e controle social. Precisamos da consolidação de uma perspectiva comunitária, que se estabeleça como elemento fundante do conjunto de valores que deve nortear a identidade da polícia ostensiva e de suas dimensões operacionais. A “guerra ao crime” deve ser substituída pela proteção a comunidades vulneráveis como expressão do ethos policial (BATITUCCI, 2016, p.138).

Em ambos os programas apresentados nesta dissertação, o diálogo com a Polícia Militar é cotidiano na metodologia de atuação. Todavia, em alguns casos, o mesmo diálogo que favorece a intervenção em prevenção é o que provoca uma fragilidade na possibilidade de vinculação do público-alvo das políticas. Tanto em Minas Gerais como em Pernambuco, uma das principais dificuldades que os programas enfrentam na efetivação de seus objetivos é justamente conseguir vincular os jovens com trajetória de envolvimento criminal. Um dos maiores desafios das políticas de prevenção da violência para juventude é promover a reinserção social de uma juventude específica, ou seja, chegar naqueles adolescentes e jovens os quais outras políticas públicas não conseguiram chegar e que promover sua inserção social.

Essa dificuldade se dá, dentre outros motivos, pela atuação das forças policiais nesses territórios que, em muitos casos, contribui para afastar os jovens com trajetória de envolvimento criminal dos programas. Em Minas Gerais, no ano de 2019, por exemplo, o GPAR realizou uma operação de combate ao tráfico de drogas no Aglomerado Morro

das Pedras, em Belo Horizonte, onde foi implantado o programa piloto do Programa Fica Vivo! em 2003. O GPAR divulgou essa operação realizada em 2019 nas mídias com o nome de "Operação Fica Vivo!" trazendo uma alusão ao programa.

Figura 6 – PM realiza operação ‘Fica Vivo’ para combater criminalidade no Morro das Pedras, em BH



Fonte: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/09/02/pm-realiza-operacao-fica-vivo-para-combater-criminalidade-no-morro-das-pedras-em-bh.ghtml>. Acesso em 15 jun 2023.

À época a realização desta operação representou inúmeros problemas para as equipes que atuavam nos programas da Política de Prevenção Social à Criminalidade naquele território, sobretudo para os oficinairos e para a equipe técnica do programa Fica Vivo, que tiveram sua imagem vinculada à uma ação repressiva da Polícia Militar, o que contribuiu ainda mais para o afastamento do programa dos jovens com trajetória de envolvimento criminal. Diante do exposto, é preciso, urgentemente que seja repensando o modelo de policiamento adotado no país para que o problema da vitimização juvenil seja de fato solucionado, caso contrário as políticas de prevenção da violência continuarão a agir “enxugando gelo” sem uma alteração expressiva nos elevados números de violência e criminalidade no país.

A polícia que precisamos deve, como lógica operativa que oriente a sua atuação, partir das dinâmicas sociais associadas à produção e mediação de conflitos comunitários. Logo, os territórios, as comunidades, devem ser o ponto focal das políticas de segurança pública, e não o crime, que como ratio intangível e de racionalidade adversarial, tem dirigido a ação estatal nos dias de hoje (BATITUCCI, 2016, p.137).

A Polícia Militar deve se apresentar como parceira dos programas de prevenção da violência, compreendendo sobretudo as diferenças e aproximações entre suas atuações, de modo que as iniciativas de policiamento comunitário devem priorizar a atuação preventiva, tendo em vista que para atuação repressiva existem outros grupamentos especializados na polícia. Ademais, a atuação policial efetiva deve basear-se na inteligência, na assertividade e no respeito aos direitos humanos, livre de qualquer tipo de preconceito ou discriminação.

Para além disso, no Brasil há um amplo debate no campo e o monitoramento dos dados de segurança pública, com recortes específicos, o que possibilita uma melhor compreensão do cenário para a construção de políticas que sejam assertivas quanto ao público-alvo. Reconhecer a voz do jovem e entender como ele produz sentidos nas suas redes e significações do seu eu é o que possibilita a proteção social e a prevenção da violência. É necessário um olhar amplo sobre o território para compreender quais são as forças e tensões que os atravessam. Entretanto é preciso também um olhar micro, para atender-se para as especificidades de cada território e da juventude que nele habita. Essa linha é tênue e perigosa pois, se não for feita com cuidado, pode contribuir com ações que geram ainda mais a manutenção da desigualdade social, não possibilitando a emancipação dos sujeitos.

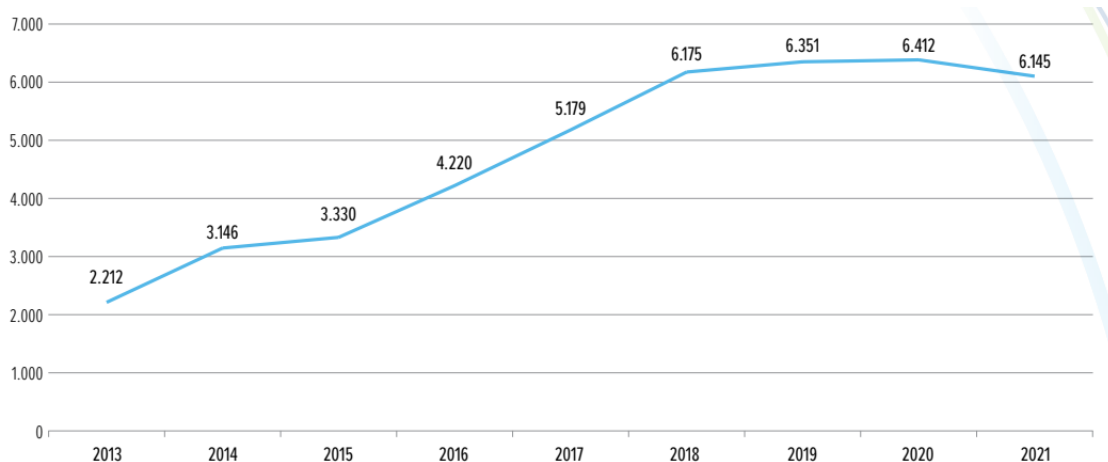
O que as populações de favelas e periferias vivenciam de forma radicalmente diferente no campo da Segurança Pública são os processos de vitimização e criminalização desigual. O menor acesso a direitos e a fatores de proteção e a seletividade nos processos de criminalização mantém essas populações mais vulneráveis a serem vítimas de crimes e violências diversos e mais visibilizadas quando ali se concentram experiências de autoria desses fenômenos (como se a autoria se circunscrevesse exclusivamente a esses territórios). As análises preconceituosas que sustentam que moradores /as de favelas e periferias são mais suscetíveis a autoria de crimes e violências não agregam à construção de políticas e ações de Prevenção Social às Violências e Criminalidades eficazes. Pelo contrário, apenas reforçam processos de estereotipia, estigmatização social e criminalização seletiva. (PNUD, 2016, p.18)

Para fazer tal distinção é preciso escapar do senso comum e de concepções que associam automaticamente exclusão a violência e juventude a situação de risco. Além disso, é preciso realizar um diagnóstico da realidade local, que contemple informações

sobre os autores, as vítimas e as condições em que acontecem as manifestações de violência. Apenas com base nessas informações, é possível planejar ações que atuem diretamente nas causas e dinâmicas da violência, salientando que, em muitos casos, o próprio Estado ou até mesmo as forças policiais são os principais causadores do cenário, conforme se verifica no Anuário Brasileiro de Segurança Pública sobre vitimização policial (FBSP, 2022b).

As elevadas taxas de mortalidade por ações policiais permanecem em vários estados, indicando que abusos e execuções permanecem como prática de algumas instituições policiais. Reforçando a ilegalidade de parte das ações envolvendo uso da força letal pelas polícias brasileiras, em 2017, o Estado brasileiro foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pela morte de 26 pessoas em duas chacinas ocorridas na cidade do Rio de Janeiro nos anos de 1994 e 1995, caso conhecido como Favela Nova Brasília. Segundo a sentença proferida pela CIDH, além das graves violações perpetradas pelos agentes policiais, vinte anos depois o sistema de justiça foi incapaz de responsabilizar os autores pelos crimes cometidos (FBSP, 2022b, p.5)

Figura 7 - Gráfico das Mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil 2013 a 2021



Fonte: FBSP, 2022b, p. 4.

O perfil das vítimas de intervenções policiais no país não tem demonstrado mudanças significativas ao longo dos anos, com prevalência de homens, adolescentes e jovens, pretos e pardos entre as vítimas. No último ano, 99,2% das vítimas eram do sexo masculino. Além disso, um olhar atentado aos dados sobre a violência letal no Brasil, chama a atenção para o fato dos homicídios se concentrarem nas regiões periféricas das grandes cidades, marcadas por altos índices de exclusão social. A ausência de equipamentos públicos que garantem o acesso à saúde, educação, esporte, cultura e

justiça, e a inexistente ou baixa qualidade de serviços básicos caracterizam esses lugares. Em linhas gerais, o que se verifica, a partir dos programas analisados e dos referenciais teóricos estudados, é que as políticas públicas de prevenção da violência com foco nas juventudes guarda relação muito próxima com alguns elementos: a garantia de direitos, o oferecimento de oportunidades e a elevação da autoestima dos jovens; além, fundamentalmente, de intervirem em contextos em que a violência se faz presente. Dessa forma, é preciso mudanças estruturais na organização social, tendo em vista que a violência e o racismo são os principais sustentáculos do Estado Capitalista, políticas públicas que não intervenham nesses aspectos estarão sempre atuando de forma paliativa.

7.4.2 Mudanças no mundo do trabalho, precarização dos vínculos e o tráfico de drogas

Um dos principais gargalos que se apresenta, não só para os Programas Fica Vivo! e Programa Juventude Presente, mas de forma geral em todas as políticas que trabalham com as juventudes, relaciona-se à capacitação profissional e inserção produtiva dos adolescentes e jovens. Quando se trata do público que são público-alvo dos programas, o desafio é ainda maior, uma vez que os jovens com trajetória de envolvimento criminal, muitas vezes, não conseguem se inserir nas vagas que são disponibilizadas pelos parceiros dos programas, tendo em vista uma série de vulnerabilidades que precisam ser superadas em primeira instância, como por exemplo questões com a documentação civil e escolaridade. Nesse sentido a articulação de rede é crucial e, em alguns casos, pode consubstanciar-se como um percalço, sendo, portanto, um ponto de trabalho para os programas.

O ingresso no mercado de trabalho guarda relação próxima com o grau de escolaridade da população, o que evidencia a dificuldade de inserção da população menos escolarizada em empregos formais. Atualmente, ainda que a juventude, em geral consiga passar mais tempo em sala de aula e tenha maior escolaridade do que os adultos, os jovens entre 15 e 17 anos que estão fora da escola representam 22,29% da população nessa faixa etária. Considerando que até os 14 anos a defasagem escolar é de um ano e que ela aumenta conforme a idade, é possível assumir que os jovens que deixam a escola o fazem sem ter concluído sequer o ensino fundamental. Vale notar que o desinteresse aparece como o principal motivo para a evasão escolar (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2010, p.7).

É em vista desse contexto que se revela tão importante desenvolver ações que fortaleçam a identidade dos jovens, seu vínculo com aquela comunidade e aquele espaço, sua origem e sua bagagem cultural. Não é olhando somente para o que falta que

se pode construir um projeto de vida saudável e pensar em caminhos alternativos à violência. As oportunidades de reinserção social ofertadas pelas políticas de prevenção à violência devem ser efetivas, somente dessa forma, o Estado, por meio de suas políticas públicas, poderá ser mais assertivo que o crime organizado e outras formas de organização social que perpassam os territórios marcados pelas vulnerabilidades.

Nos dias de hoje o tráfico se organiza como uma oportunidade de real para os jovens nos territórios criminalizados, e, na grande maioria das vezes com oportunidades inclusivas e lucrativas que o trabalho legal. Entretanto, as consequências desse sistema são perversas devido política de atuação do estado frente à questão social das drogas.

(...) as relações e condições de trabalho imperantes no tráfico para parte desses jovens pauperizados, predominantemente negros e periféricos, configuram a intensificação da precariedade e superexploração da força de trabalho, seguindo a própria dinâmica do mundo do trabalho e projeto neoliberal, de acordo com as particularidades da condição de capitalismo dependente do Brasil. Não à toa, o tráfico se abastece, prioritariamente, dessa parcela populacional, apresentando-se como opção viável e possibilidade de "ascensão social", diante das inexistentes, parcas e precarizadas opções do mercado formal e informal de trabalho. (COSTA; MENDES e GUEDES, 2021, p.1)

A questão das drogas deve ser debatida e encarada a partir de uma dimensão macro. Principalmente a partir do viés de saúde pública e não apenas como questão segurança pública como é tratada atualmente.

(...) o uso ou consumo de drogas são "*prática[s] que atende[m] a necessidades sócio-históricas*" (Brites, 2006, p. 43). Na sociabilidade capitalista, elas se tornam mercadorias, agregando ao valor de uso - um meio externo ao homem para a fruição de suas necessidades - um valor de troca, que frequentemente se sobrepõe ao primeiro, caracterizando o fetichismo da mercadoria (Rocha, 2015). Assim, ao serem comercializadas e consumidas, mistificam o encarnamento da própria alienação dos homens que as produzem, expressando as relações sociais das quais são frutos. Isso nos leva a considerar as drogas e as formas como nos relacionamos com elas circunscritas a uma totalidade social, suas múltiplas mediações e determinações reflexivas. (COSTA; MENDES e GUEDES, 2021, p.7)

É preciso um olhar para as potencialidades das juventudes, e o investimento na educação e formação, com oportunidades reais que incluam não só os jovens, mas que deem conta de frente aos entraves enfrentados. É preciso proporcionar oportunidades reais de profissionalização e inserção produtiva aos jovens público alvo das políticas de prevenção à criminalidade, ou seja, àqueles com trajetórias de envolvimento criminal

e/ou outras estigmatização que fazem com que eles não efetivem uma inserção social por meio das políticas já existentes, como por exemplo a educação, tendo em vista que a evasão escolar e baixa escolaridade dos jovens é uma realidade que limita muito a capacidade de absorção destes em cursos oferecidos e qualificações profissionais (PERNAMBUCO, 2022b). É preciso que as políticas de prevenção da violência para juventudes:

(...) criem oportunidades de exercício de suas virtudes e potencialidades criativas e expressivas. (...) Os jovens pobres das periferias e favelas não querem uma integração subalterna no mercado de trabalho (...). Não pretendem reproduzir o itinerário de derrotas da geração precedente. Os jovens pobres desejam o mesmo que os filhos da classe média e das elites: internet, tecnologia de ponta, arte, música, cinema, teatro, TV, mídia, cultura, esporte. Desejam espaços para expressão de sua potencialidade crítica e criativa; espaços e oportunidades para sua afirmação pessoal; chances para alcançar reconhecimento e valorização, escapando ao manto aniquilador da invisibilidade social discriminatória (SOARES, 2003, p.78).

Um outro desafio enfrentado pelas políticas de prevenção da violência, diz respeito à morosidade na institucionalização que acaba esbarrando em questões políticas. Os contornos político, ideológico e partidários acabaram por representar uma descontinuidade nas políticas públicas de prevenção, conforme mencionado anteriormente neste trabalho a promulgação das leis institucionalizando as políticas nos estados de Minas Gerais e Pernambuco, ocorreu apenas em 2019. Pode-se dizer que as legislações foram tardias, além disso, acabam sendo muito genéricas, o que não garante a permanência dos programas que compõem a política e acaba os deixando vulneráveis à questões políticas.

Outro aspecto relevante no que tange às políticas públicas de prevenção à violência entre jovens, mas que pode ser observado nas políticas públicas em geral pelos mesmos motivos, e também nos projetos da iniciativa privada ou do terceiro setor, mas por motivos diferentes, é a questão da continuidade. (...) No poder público, a troca de gestão se dá, pelo menos, a cada quatro anos, com as eleições, e pode ser ainda mais frequente ao se considerar que as eleições para os cargos estaduais e municipais têm intervalo de dois anos entre si e que as alianças políticas que os governos fazem a todo o momento podem representar mudanças significativas nos rumos das políticas públicas em curso em determinada localidade. (...) Assim, entre as experiências que são políticas públicas, é comum a percepção de que a continuidade da iniciativa fica ameaçada por fatores políticos, externos à execução propriamente dita do projeto e que dependem de outras esferas sobre as quais os gestores não têm governabilidade. (...) Nesse sentido, é comum que os gestores dos projetos ou programas em curso identifiquem a necessidade de fazer com que suas iniciativas sejam políticas públicas de Estado, e não de governo, o que evitaria que elas ficassem à mercê da troca de comando a cada eleição ou outro fato político (FBSP, 2010, p.108).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a falência do modelo repressivo de atuação na Segurança Pública, no início dos anos 2000 os governos, inspirados pelo paradigma da Segurança Cidadã, começaram a priorizar, juntamente com a atuação repressiva, ações de prevenção da violência. Nesse sentido, muitos estados estruturam políticas de prevenção da violência privilegiando diversas formas de enfrentamento ao problema. Tendo em vista o cenário alarmante de genocídio da juventude negra em andamento no país, se fez urgente a criação de ações que objetivassem intervir nesse problema e construir a prevenção da violência com um olhar especial para o público juvenil, sobretudo para a juventude negra e periférica, que, segundo os dados oficiais é a mais suscetível à vitimização.

Dessa forma, por meio do estudo do território como uma categoria fundamental para conhecer o jovem em seu território e os atravessamentos que perpassam a juventude brasileira, levando a um estreitamento na relação, sobretudo, dos jovens negros e pobres com a violência e a criminalidade, foram construídos programas de prevenção da violência específicos para essa juventude. Entretanto, mesmo após cerca de vinte anos das primeiras iniciativas de prevenção da violência com foco na juventude, o cenário teve poucos avanços no país. O que se percebe é que, a despeito das iniciativas significativas no campo da prevenção, a lógica de atuação das forças de segurança ainda são pautadas na lógica do paradigma da Segurança Nacional, as iniciativas de policiamento comunitário são muito tímidas e não se concretizaram na prática.

Sendo assim, o Estado, o mesmo que promove políticas públicas de prevenção da violência, é o principal autor de violência nos territórios periféricos, sobretudo contra os jovens negros. Dessa forma, para a construção de uma cultura de paz nos territórios é preciso mudar a forma de atuação repressiva do Estado nesses espaços, tendo em vista que a lógica de atuação é pautada no direito penal do inimigo e no extermínio da juventude negra periférica. É preciso que os governos estejam dispostos a discutir a desmilitarização das polícias, tendo em vista que o Brasil é um dos poucos países no mundo que ainda adotam esse modelo de policiamento.

Importante destacar que a atuação policial é atravessadas por dois tipos de seletividades fundamentais. Por um lado, uma seletividade criminal que se baseiam apenas na

tentativa de controle preventivo de certos delitos, e por outro a seletividade espacial e social com ações implementadas punitivamente nas denominadas “zonas quentes”. Esses espaços, onde residem as camadas mais pobres da sociedade, são patrulhados e vigiados de maneira dissuasiva ou diretamente através de ações repressivas. Ambas as seletividades derivam de uma interpretação estigmatizante de que os bairros populares e suas populações socialmente relegadas são a fonte da desordem e a criminalidade, sendo que essa interpretação além de preconceituosa é errônea, tendo em vista que as múltiplas causas da violência. É preciso uma atuação nos determinantes sociais, econômicos ou culturais dos delitos no desenvolvimento de qualquer estratégia baseada na prevenção comunitária e social dos delitos (RNPI,2014).

Não é que não deva haver a atuação repressiva, mas ela deve investir em ações pautadas pela inteligência e pela legalidade. Em outras palavras, é preciso que haja um maior controle social sobre as ações das polícias, tendo em vista que o pacto federativo contido na Constituição negligenciou a governança das polícias do país e fez com que tenhamos um quadro de diferentes ordenamentos vigentes e de dissonância entre diferentes esferas e instâncias de coordenação das polícias. Isso, além de dificultar o controle social, incentiva a fragmentação, a autonomia e o isolamento das polícias, prejudicando a construção de políticas públicas de prevenção e inviabilizando a efetividade dos modelos de policiamento comunitário. Com isso, no dia a dia, as instituições policiais, sobretudo as militares, fazem o que acham certo, sem que ninguém as controle de fato em termos de atribuições e padrões operacionais (FBSP, 2022c, p. 16).

As Polícias, sobretudo a Polícia Militar, é fundamental são importantes para o campo da Segurança Pública, porém é dever do Estado aperfeiçoá-las e capacitá-las para que cumpram sua missão de fazer cumprir a Lei em consonância com os pressupostos dos Direitos Humanos. Além disso, uma Política de Segurança deve ter como objetivo principal a prevenção e não a repressão, ou seja, é essencial que envolva também outros atores igualmente importantes e capazes de desenvolver e apoiar políticas de Prevenção Social às Violências e Criminalidades. Importante destacar que este trabalho deve ser aliado ao envolvimento da Sociedade Civil que deve desempenhar o verdadeiro protagonismo no controle social dos programas e ações destinados a prevenir e reduzir crimes e violências. Somente desta forma, as Políticas de Prevenção Social às

Violências e Criminalidades poderão e fato se consolidarão como como uma possibilidade efetiva e sustentável para a redução dos índices de violência e criminalidade no Brasil (PNUD, 2016, p.9).

9 REFERÊNCIAS

ARNS, P. E. Brasil: Nunca mais. Um relato para a história. Petrópolis: Vozes, 1985.p. 70.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. O que é racismo estrutural? Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

BATITUCCI, E. C. Formação e modernização da atuação policial. Convivência e segurança cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública. Brasília: PNUD, Conviva, 2016. 152 p.

BORGES, N. A doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. In: Ferreira, J.; Delgado, L. (Orgs.). O Brasil republicano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1998.

_____. Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

_____. Lei Federal nº 10.201, de fevereiro de 2001, institui o Fundo Nacional de Segurança Pública.

_____. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 687, de 30 de março de 2006. Aprova a Política de Promoção da Saúde. Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília DF. 31 mar. 2006. 6 Brasil. Ministério da Saúde. Política Nacional da Promoção da Saúde. Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília DF. 31 mar. 2006.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 737 de 16 de maio de 2001. Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências. Diário Oficial da União 2001; 18 mai.

_____.Pronasci. Manual de Aprendizagem, 2007, 32p.

_____. Secretaria Nacional De Segurança Pública. Guia para prevenção do crime e da violência. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={3F6F0588-07C1-4ABF-B307-9DC46DD0B7F6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B576243E3-FB84-48E8-8D55-0DB118AB37F3%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em 15 jun 2023.

BREILH, Jaime. Perspectivas políticas, sociales y éticas de la investigación en una era de barbarie. Revista da escola de enfermagem da USP, 36(3), 210-221. (2002).

BUSS, P.M. FILHO, A.P. A Saúde e seus Determinantes Sociais. *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 17(1):77-93, 2007.

CHARLOT, Bernard, (2000). *Da relação com o saber: elementos para uma teoria*. Porto Alegre: Artmed.

COSTA. A. T. A Senasp e as Políticas Estaduais de Segurança. IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional* | n. 11 | Jan.-Jun. 2017.

COSTA, Pedro Henrique Antunes da; MENDES, Kíssila Teixeira e GUEDES, Ítalo de Oliveira. Juventude brasileira e o trabalho no tráfico de drogas: pauperização, precarização e superexploração. *Gerais, Rev. Interinst. Psicol.* [online]. 2021, vol.14, n.spe, pp. 1-24. ISSN 1983-8220. <http://dx.doi.org/10.36298/gerais202114e18452>.

DAYRELL, J. O jovem como sujeito social. *Revista brasileira de educação*. Set /Out /Nov /Dez 2003 No 24.

FADISMA. <https://segpublica.com.br/o-que-e-seguranca-cidada-e-quais-seus-beneficios-para-a-sociedade/>. Acesso em 28 mai 2023.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Letalidade policial cai, mas mortalidade de negros se acentua em 2021*. 2022b, 18p.

_____. *Como funciona a segurança pública no Brasil*. 2022c, 18p.

_____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Ano 16, 2022a, 516p.

_____. *Projeto Juventude e Prevenção da Violência – Sistematização de experiências de prevenção à violência entre jovens*. Relatório final, agosto de 2010. https://forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/lote_02_2016_12_12/FBSP_Sistematizacao_experiencias_prevencao_violencia_entre_jovens_2014.pdf. Acesso em 15 jun 2023.

FERRO, P. L. A personificação das forças de segurança e suas representações sociais no estado democrático de direito. *Revista Sinais* 25/1 Jan-Jun 2021, Vitória - Brasil.

FONTOURA, N. O.; RIVERO, P. S.; RODRIGUES, R. I. Segurança pública na Constituição federal de 1988: continuidades e perspectivas. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Ipea, Brasília, v. 3, n. 17, p. 135-196, 2009. Disponível em: . Acesso em: 12 jun. 2023.

FREIRE, M. D. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. *Aurora*, Marília, v. 1, n. 3, p.49-58, dez. 2009. Semestral. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1219>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

GONZALEZ, Lélia. *Lugar de negro*. Lélia Gonzalez e Carlos Hasenbalg. – Rio de Janeiro: Marco Zero. 1982.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do ‘fim dos territórios’ à multiterritorialidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

IGARAPÉ, I. Mapeamento de práticas promissoras nacionais e latinoamericanas de prevenção à violência. 2020, 87p.

IPEA. Juventude e políticas sociais no Brasil / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Luseni Maria C. de Aquino, Carla Coelho de Andrade. – Brasília : Ipea, 2009. 303p.

JACCOUD, Luciana. Racismo e República: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: TEODORO, Mário (org.). As Políticas Públicas e a Desigualdade Racial no Brasil 120 anos após a Abolição. Brasília, IPEA, pp. 45-64, 2008.

KRUG, E. G. et al. (Ed.). Relatório mundial sobre violência e saúde. Genebra, Suíça: Organização Mundial de Saúde, 2002. Disponível em: <<http://www.opas.org.br/cedoc/hpp/ml03/0329.pdf>>.

LESSA, S. Evolução histórica da política nacional de segurança pública (parte 1). [https://portalamazonia.com/seguranca-publica-e-cidadania/evolucao-historica-da-politica-nacional-de-seguranca-publica-parte-1#:~:text=Por%20meio%20dele%20"buscava-se,consequentemente%20o%20aumento%20da%20segurança](https://portalamazonia.com/seguranca-publica-e-cidadania/evolucao-historica-da-politica-nacional-de-seguranca-publica-parte-1#:~:text=Por%20meio%20dele%20). Acesso em 23 mai 2023.

MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. n-1, edições, 2018

MINAS GERAIS. Decreto Estadual 43.334, de 20 de maio de 2003. Cria o programa de controle de homicídios em Minas Gerais.

_____. Lei 14.130, de 19 de dezembro de 2001.

_____. Polícia Militar. Comando-Geral / 3a Seção do Estado-Maior. Instrução nº 002/2005: Contém o regulamento sobre a criação e emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco - GEPAR. Belo Horizonte, 2005.

_____. Portfólio Da Política De Prevenção Social à Criminalidade. 2017, 88p.

_____. Portfólio Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, 2023, 131p.

_____. Resolução PGJ nº 44, de 10 de setembro de 2007. Dispõe sobre a participação do Ministério Público no Programa de Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais.

MINAYO, M. C. S. & SOUZA, E. R. É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. *Ciência & Saúde Coletiva*, 4(1):7-32, 1999. <https://www.scielo.br/j/csc/a/NBbqRGwcv7R7XcZSVvKQsL/?lang=pt>. Acesso em 10 mai 2023.

MINAYO, M. C. S. *Cad. Saúde Públ.*, Rio de Janeiro, 10 (supl. 1): 07-18, 1994. <https://www.scielo.br/j/csp/a/dgQ85GcNMfTCPByHzZTK6CM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 17 jan 2023.

_____. *Ciência & Saúde Coletiva*, 11(Sup): 1259-1267, 2007. <https://www.scielo.br/j/csc/a/vM4c5NGrjxPFj8Phv4Mghjw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 12 fev 2023.

MIRANDA, D. S. O papel da política de prevenção à criminalidade para o alcance da segurança cidadã: estudo de caso dos programas de base local do Governo do Estado de Minas Gerais / Débora Silva de Miranda - Belo Horizonte, 2015. 146 p.: il. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci Referência: f. 138-146.

MONKEN, M.; BARCELLOS, C.. Vigilância em saúde e território utilizado: possibilidades teóricas e metodológicas. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 898-906, maio-jun. 2005.

OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH- OEA). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos (2009).

OLIVEIRA, E. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis: Vozes, 1976.

OPAS. Organização Pan-americana de Saúde. *Violência y Salud*. Resolución nº XIX. Washington D.C. : Opas; 1994.

PERALVA, Angelina, (1997). O jovem como modelo cultural. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, ANPEd, no 5/6.

PEREIRA, M. P. B.; BARCELLOS, C. O território no programa de saúde da família. *Hygeia*, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 47-55, jun. 2006.

PERNAMBUCO. Fórum Estadual de Segurança Pública. Pacto Pela Vida. Plano Estadual de Segurança Pública. Recife, Pernambuco. 151p. Maio de 2007.

_____. Lei nº 16.569, de 15 de maio de 2019.

_____. Lei Nº 16.569, de 15 de maio de 2019. Institui a Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência no Estado de Pernambuco; Publicação feita no DOE - Poder Executivo, em 16/05/2019, na página 4, coluna 1. Com redação alterada em alguns artigos pela Lei nº 17.689, de 4 de março de 2022. Publicação feita no DOE - Poder Legislativo, em 05/03/2022, na página 1, coluna 2.

_____. Plano Estadual de Juventude. Construindo um Pacto pela Juventude. Recife, Pernambuco, Agosto de 2008. 123p.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão - Seplag. Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. Volume V. Pacto Pela Vida, Recife, 2014. 74p.

_____. SPVD. Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas. Balanço de Gestão 2019-2022. 2022a, 92p.

_____. SPVD. Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas. Relatório de Desempenho Anual. 2022b. 68p.p

PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana Con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

_____. Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação. Brasília, 2005. Mimeografado.

_____. Segurança Cidadã Muda a Realidade de Municípios. PNUD e Cidades. (2003).

RAFFESTIN C, 1988. Repères pour une théorie de la territorialité humaine. In: Réseaux Territoriaux — Transports & Communication 14, p.263-279, Paris: Paradigme.

RAMIRES, J. C. & FREITAS, O. Políticas públicas de prevenção e combate à criminalidade envolvendo jovens. Caminhos de Geografia. Uberlândia. 12, n. 37mar/2011p. 142-161.

RECIFE. Pacto Pela Vida. Plano Municipal de Segurança Urbana e Prevenção da Violência. 2012, 39p.

RNPI. Rede Nacional Primeira Infância. O aumento nos níveis de violência letal, o fortalecimento de redes criminais. Políticas de Segurança e Direitos Humanos: Enfocando a Primeira infância, Infância e Adolescência. 1a. ed., 2014. 84 p.

SACK, R.D. 1986. Human Territoriality. Cambridge: Cambridge University Press.

SANTOS, A.L. e RIGOTTO, R.M. Território e Territorialização: Incorporando as Relações Produção, Trabalho, Ambiente E Saúde Na Atenção Básica à Saúde. Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v. 8 n. 3, p. 387-406, nov.2010/fev.2011.

SANTOS, M. Saúde e ambiente no processo de desenvolvimento. Ciências e Saúde Coletiva, 89(1): 309 – 314, São Paulo, 2003.

_____. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). Território: globalização e fragmentação. 4. ed. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1998. p. 15–20.

SANTOS, N.P. D. Vulnerabilidade, juventude e criminalidade: o caso dos Estado de Sergipe. Orientador: Prof. Dr. João Apolinário da Silva. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2018.

SEDS. Secretaria de Estado De Defesa Social. Superintendência De Prevenção à Criminalidade. Prevenção Social à Criminalidade. A experiência de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.228p.

SENASP. Guia Para A Prevenção Do Crime E Da Violência Nos Municípios. 2005, 55p.

Senasp. Relatório de Atividades Implantação do Sistema Único de Segurança Pública 2003 a 2006, 2007, 216p.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Guia Para A Prevenção Do Crime E Da Violência, 2005, 55p.

SERRATO, H. R. Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: Marco conceitual de interpretação-ação, PNUD. Mimeo, 2007.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. Florianópolis: UFSC, 2005.

SOARES, L. E. Novas Políticas de Segurança Pública. In: Estudos Avançados, v. 17, n. 47. 2003.

SOUZA, Talles Andrade de. A implementação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais: Paradigmas, Coalizões e Incrementalismo. 2016. 290 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

TEIXEIRA, P. [et al.]. Agenda de segurança cidadã [recurso eletrônico]: por um novo paradigma. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. (Série cadernos de trabalhos e debates; n. 2 E-book).

TEODORO, M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: Theodoro, Márcio (org.) As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, pp. 15-44, 2008.

UNODC, 2022. Relatório Mundial sobre Drogas. <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/world-drug-report-2022.html>. Acesso em 15 jun 2023.

UTTIDA, J.W.C; GOMES, H; SALVATORI, A.P. Território E Políticas Públicas: Um Percorso De Educação Permanente. Interações, Campo Grande, Ms, V. 23, N. 3, P. 703-719, Jul./Set. 2022.

VALENTIM, A.; STOICOV, C.; PRECIOSO, V. Juventude Viva: Proposta de indicadores de avaliação de resultados para medir a efetividade da política pública, 2014. 94f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.