

Política Pública de Segurança: o caso de Minas Gerais

Autoria: Eduardo Cerqueira Batitucci, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Luis Flávio Saporì, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Resumo

O debate em torno da temática segurança pública não tem frutificado em termos de políticas públicas e, na maioria das vezes, as políticas que existem são construídas por sobre critérios de senso comum, de racionalidade duvidosa e absolutamente refratários a quaisquer idéias ou práticas de monitoramento e avaliação. Este artigo faz parte de um conjunto de pesquisas voltadas para a análise do fenômeno da violência e da criminalidade, e consiste no delineamento de uma política pública de segurança a partir do caso de Minas Gerais. Realizou-se um diagnóstico da violência e criminalidade naquele estado, seguido de um estudo em profundidade nas suas instituições policiais e sistema penitenciário. Delineia-se intervenções para atenuar o quadro vigente, justificando-se a necessidade de um novo arranjo institucional para a segurança pública no estado. A política de combate a violência e criminalidade deve contemplar a participação comunitária na produção da segurança, a garantia dos direitos humanos, o respeito à cidadania, a busca pela eficiência no uso dos recursos públicos, a profissionalização e reconhecimento dos profissionais, indispensável para o provimento de um serviço de qualidade. Conclui-se sobre a necessidade do Estado de Minas Gerais criar condições estruturais mínimas para a produção de políticas públicas eficazes.

1 Introdução

A temática da Segurança Pública vêm, cada vez mais, se tornando dominante na discussão das questões sociais e da qualidade de vida da cidadania brasileira. Diretamente vinculado ao aumento generalizado da violência nos grandes centros urbanos do país nos últimos anos este debate, embora hoje vigoroso, é ainda assistemático. Na verdade, muito pouco ou quase nada deste debate tem frutificado em termos de políticas públicas e, na maioria das vezes, as políticas que existem são construídas por sobre critérios de senso comum, de racionalidade duvidosa e absolutamente refratários a quaisquer idéias ou práticas de monitoramento e avaliação (Lima et al., 2000).

Este "vazio" de ação governamental é resultado da própria constituição identitária da área, perdida entre uma concepção histórica equivocada, instrumentalizada que foi desde o período colonial para o desenvolvimento de doutrina e de ação operacional *contra* o povo e a cidadania e, de outro lado, a partir do isolamento simbólico e cognitivo representado por esta opção (Schwartz, 1979; Bretas, 1997). Apenas muito recentemente enxerga-se uma mudança de rumo na atuação governamental na área que, agora, finalmente, passa a pensar a segurança pública através da idéia de consenso, de qualidade de vida, e não através da idéia de conflito.

O resultado mais imediato deste percurso histórico redonda na dificuldade que tem-se em considerar a segurança como uma política pública, em virtude da ausência de um debate público qualificado para a questão. O isolamento profissional e doutrinário dos atores do Sistema de Justiça Criminal brasileiro construiu, então, uma série de perversidades que até hoje se associam ao provimento estatal da segurança, desqualificando-a como uma atividade nobre, a ser oferecida a partir da excelência profissional e do monitoramento operacional do agente estatal responsável pelo exercício legítimo da violência e do seu controle (Paixão, 1988, 1995; Pinheiro, 1997; Zaluar, 1998; Teixeira et al., 1999; Soares, 2000).

O amadurecimento democrático da sociedade brasileira na última década só fez ressaltar o despreparo para lidar com a questão do ponto de vista da sua conceitualização e

institucionalização enquanto provimento de um serviço essencial de natureza pública. Criou-se, portanto, um profundo fosso entre as demandas da sociedade e a capacidade do Estado, nesta área, de atendê-las, ou mesmo, de compreendê-las. Perguntas a respeito do desenho do sistema e da natureza e dos limites das atividades que ele deve prestar ficam, freqüentemente, ainda hoje sem resposta. Da mesma forma, são poucos ou inexistentes os diagnósticos que procuram identificar, de forma sistemática e desapassionada, quais são os desafios que de fato deve-se enfrentar (Paixão, 1991; Souza, 2000; Lima et al., 2000).

Um grande problema se encontra no fato de que a questão é de natureza bastante complexa, seja do ponto de vista da dinâmica social responsável pela produção de uma sociabilidade violenta e de seus efeitos sócio-econômicos, seja do ponto de vista do desenho do aparelho estatal responsável por lidar com esta questão. A violência e a criminalidade são fenômenos sociais multicausados que resistem a diagnósticos e soluções simplistas (Coelho, 1988; Paixão, 1988; Pinheiro, 1997). O contexto nacional e dos estados em particular apontam para uma série de desafios a serem melhor entendidos e superados.

Além dos índices crescentes de violência e criminalidade, verifica-se uma "mudança do perfil da criminalidade violenta", agora, primordialmente, centrada nos crimes contra o patrimônio (Coelho, 1988; Batitucci, 1998). Este fenômeno aponta, por um lado, para a prevalência de crimes vinculados à uma espécie de organização mais elaborada do "mercado da atividade criminoso". Exemplos deste "novo" tipo de criminalidade podem ser encontradas no tráfico de drogas, nos crimes de natureza financeira (fraude, crimes de colarinho branco, etc.) e, principalmente, nos crimes de assalto (que supõe um mercado de receptação e distribuição de itens roubados). De outro lado, este fenômeno exige um redesenho do sistema de justiça criminal, historicamente constituído em torno dos crimes contra a pessoa (Paixão, 1995). Esta inadequação sistêmica do aparato de segurança pública reflete-se na polarização entre duas organizações policiais (civil, e militar), e seus desacordos históricos de natureza simbólica, operacional, éticos e doutrinários. Por outro lado, o sistema prisional, praticamente inoperante, marcado pela superlotação, fugas e rebeliões (Lemgruber, 2000), provoca efeitos danosos à operacionalidade do sistema como um todo.

O caso de Minas Gerais é um bom exemplo do que ocorre em outros estados da federação pois vem vivenciando, com algum atraso, um fenômeno já recorrente em São Paulo e no Rio de Janeiro que pode ser traduzido, de forma genérica, pelos crescentes índices de violência e criminalidade e a dificuldade do aparato de segurança pública de encaminhar propostas e articular ações para minimizar tal fenômeno. Para melhor entendimento das especificidades do caso mineiro o artigo apresenta um diagnóstico da criminalidade, realiza uma análise do sistema de segurança pública do estado e elege algumas diretrizes que poderiam ser lideradas pelo executivo estadual, ator privilegiado na organização e no comando do sistema de segurança pública. A partir desta abordagem de análise sugere-se exercício semelhante para outros estados brasileiros.

2 Aspectos Metodológicos

Este artigo faz parte de um conjunto de pesquisas voltadas para a análise do fenômeno da violência e da criminalidade, e que envolve coleta e tratamento de dados para a produção de estatísticas da violência, estudo das organizações do sistema de justiça criminal e suas relações entre si e o ambiente, elaboração e monitoramento de intervenções para atenuar o quadro vigente.

Para elaborar o padrão de criminalidade, optou-se pela análise da criminalidade violenta, identificando-se a incidência de sete tipos de crimes, em todos os municípios do estado escolhido, Minas Gerais, pelo acesso disponibilizado as agências do sistema de justiça social, além de ser um estado que apresenta alarmantes taxas de crescimento do crime. Foram

analisados os Boletins de Ocorrência da PMMG, para os anos de 1986 a 2000, durante o ano de 1999 e durante o ano 2002. Foram observados os seguintes crimes: Homicídio, Homicídio Tentado, Estupro, Roubo, Roubo a Mão Armada, Roubo de Veículo e Roubo de Veículo a Mão Armada, que são internacionalmente contabilizados como crimes violentos (UCR, 1984). Optou-se pelos Boletins de Ocorrência por serem os dados primários elaborados quando do acontecimento do fato criminoso, e daí, menos sujeitos a interpretações que os inquéritos policiais sob responsabilidade da polícia civil.

O estudo do sistema penitenciário foi realizado através da visita a todas as unidades prisionais do Estado e entrevistas com diretores, servidores e dirigentes no ano 2000, além de contatos semanais com a direção da secretaria de justiça, responsável pela custódia dos condenados, no período de 1999 a 2002.

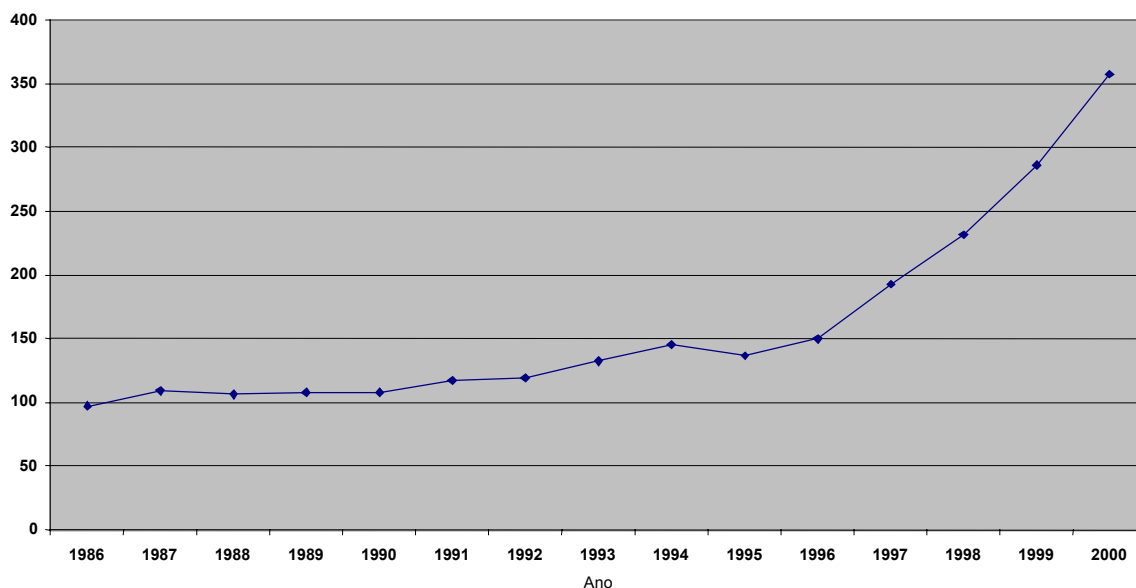
As diretrizes foram elaboradas a partir de entrevistas com dirigentes das organizações do sistema de justiça de criminal, reuniões com a cúpula da polícia civil e militar, parlamentares, juízes, além de seminários e visitas técnicas com especialistas nacionais e internacionais aos batalhões, delegacias e academias de polícia. Realizou-se ainda survey com 1001 policiais militares, de postos proporcionalmente a sua distribuição na instituição para verificar o seu padrão de atuação, entendimento do ambiente de violência e criminalidade, além de suas críticas e sugestões. Realizou-se esta coleta de dados em 2001 e sua análise em 2002.

As dificuldades de pesquisa nesta área relacionam-se a baixa visibilidade das ações internas destas instituições, algumas informações de cunho sigiloso e estratégico, além do ambiente político que ora facilita a entrada na organização e ora limita, conforme observado em King e Wincup (2000).

3 Diagnóstico Conjuntural da Criminalidade Violenta em Minas Gerais (1986 a 2000)

Minas Gerais tem assistido a um aumento significativo de suas taxas de Crimes Violentos, se considerado o período de 1986 a 2000. No primeiro ano da pesquisa, 1986, a taxa de Crimes Violentos era de 98 ocorrências para cada grupo de 100.000 habitantes, chegando a 357 ocorrências por 100.000 habitantes em 2000, o que representa um aumento superior a 200%. Este aumento acentua-se, principalmente, a partir de 1996, conforme se observa no Gráfico 1.

Gráfico 1
Minas Gerais
Tx de Crimes Violentos por 100.000 habitantes



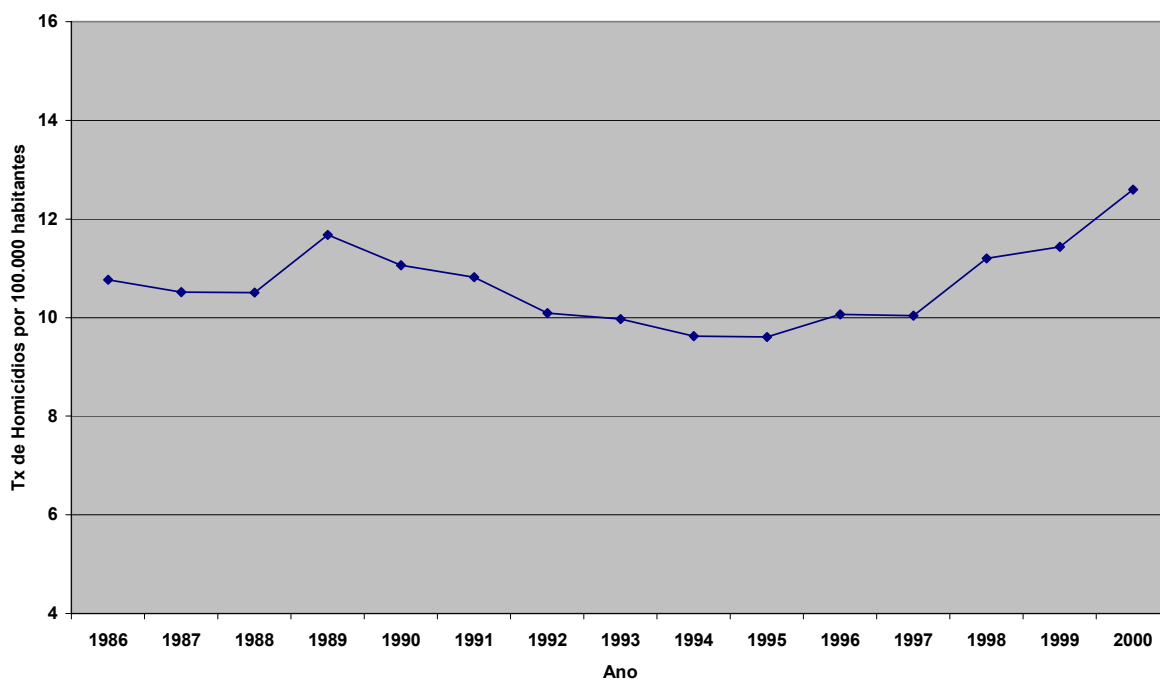
Este aumento concentra-se, basicamente, nas regiões do Triângulo Mineiro, Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Vale do Rio Doce, que são as regiões mais violentas do estado. Quando se analisa os Crimes contra a Pessoa (Homicídio, Homicídio Tentado e Estupro) observa-se uma tendência de estabilidade das taxas durante o período analisado, em torno de 55 ocorrências para cada grupo de 100.000 habitantes.

O aumento que se faz perceber na Criminalidade Violenta no estado se deve, portanto, aos Crimes contra o Patrimônio (Roubo, Roubo a Mão Armada, Roubo de Veículo e Roubo de Veículo a Mão Armada). Observou-se que o comportamento das taxas destes tipos de crime apresentaram um aumento acentuado durante o período pesquisado. A taxa de crimes contra o patrimônio, que em 1986 era de 41 ocorrências por 100.000 habitantes, alcança, em 1998, o patamar de 174 ocorrências por 100.000 habitantes, representando um aumento superior a 300% no período.

Os crimes violentos também se localizam diferenciadamente pelos municípios do estado. As maiores taxas se concentram nos maiores municípios. Municípios com população de até 100.000 habitantes apresentam taxas não superiores a 100 ocorrências por cada grupo de 100.000 habitantes durante a maior parte do período. Por outro lado, municípios que têm acima de 100.000 habitantes apresentam taxas bem mais altas, chegando, no caso de Belo Horizonte e Contagem, em 2000, a um patamar de mais de 1.000 ocorrências para cada grupo de 100.000 habitantes.

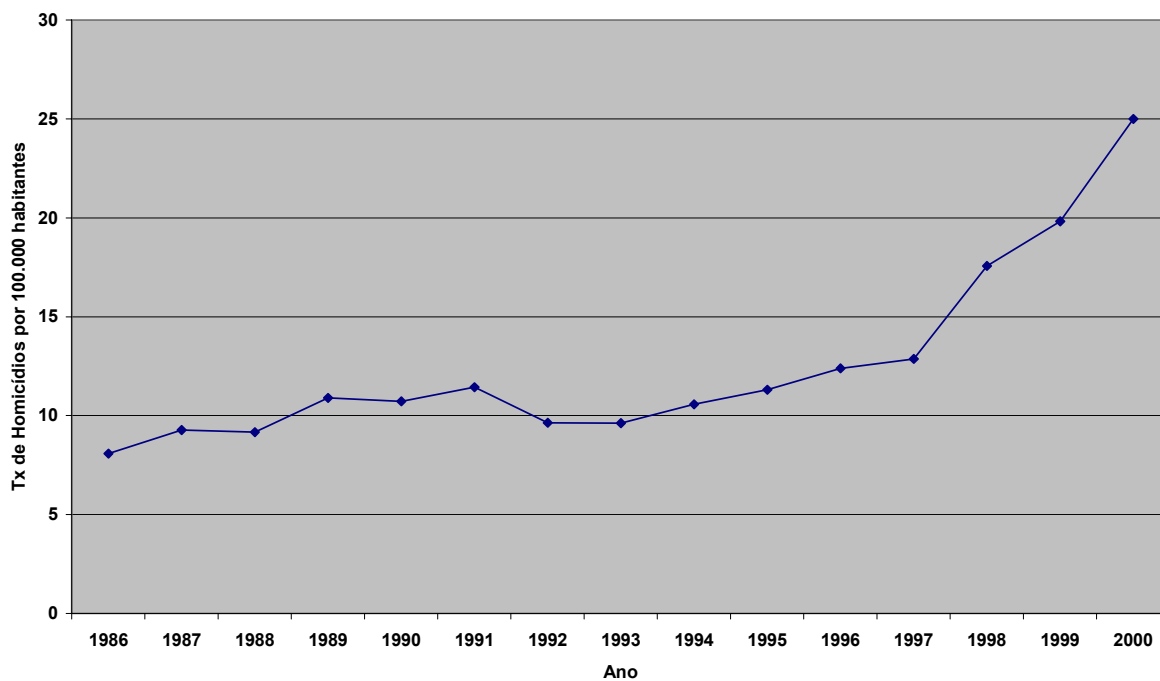
Analisando-se alguns dos crimes observados na pesquisa são as seguintes as conclusões: As taxas de **Homicídio** apresentam uma tendência de estabilidade, flutuando, durante o período analisado, entre 9 e 12 ocorrências por 100.000 habitantes, conforme se observa no Gráfico 2.

Gráfico 2
Minas Gerais
Tx de Homicídios por 100.000 habitantes



As regiões administrativas que apresentam as taxas mais elevadas são a Vale do Rio Doce, Vale do Mucuri e Noroeste. Deve-se destacar, entretanto, que no município de Belo Horizonte houve um crescimento expressivo da incidência de Homicídios a partir de 1998, da ordem de 40% em apenas um ano, conforme pode ser observado no Gráfico 3.

Gráfico 3
Belo Horizonte
Tx de Homicídios por 100.000 habitantes

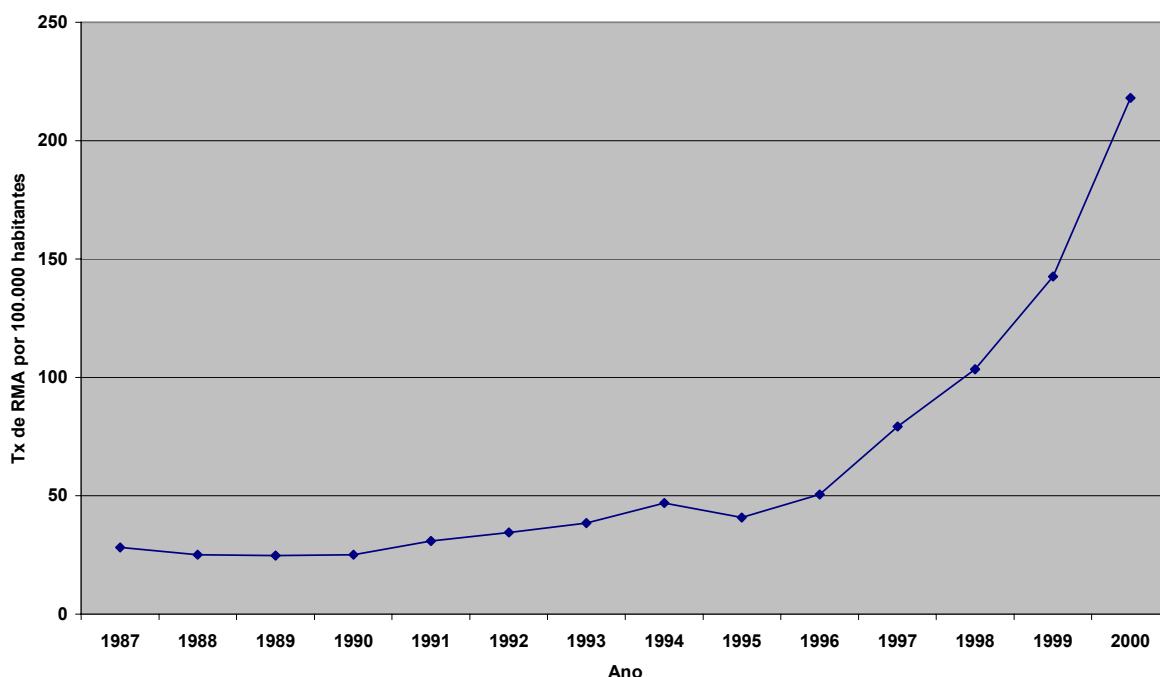


O crime de **Estupro** é o único que apresentou tendência de queda dentre todos os crimes analisados.

Para o crime de **Roubo** observou-se uma forte tendência de crescimento a partir do início da década de 90, que se intensifica a partir de 1996. Entre 1996 e 1998 ocorreu um crescimento superior a 50% na incidência de Roubos em todo o estado de Minas Gerais, tendência que permanece até o ano de 2000. O crime de Roubo mostra-se característico das regiões mais industrializadas do estado ou das regiões que vem mostrando crescimento econômico significativo nos últimos anos (principalmente as regiões Central, Mata, Vale do Paranaíba, Vale do Rio Grande, Vale do Rio Doce, Norte de Minas e Vale do Aço) . A região Central é responsável, sozinha, por quase 50% de todas as ocorrências de Roubo observadas durante os anos pesquisados. O comportamento das taxas de Roubo também segue a tendência para a somatória dos Crimes Violentos, na qual as maiores cidades apresentam taxas mais altas.

Tal qual o anterior, o Crime de **Roubo a Mão Armada** também apresenta forte tendência de crescimento para o período analisado, apresentando um aumento de mais de 300% entre os anos de 1996 e 2000, conforme pode-se constatar no Gráfico 4.

Gráfico 4
Tx de Roubo a Mão Armada
Minas Gerais



Os municípios de Belo Horizonte, Contagem, Uberlândia, Juiz de Fora, Governador Valadares, Uberaba e Ipatinga concentram, juntos, mais de 70% de todas as ocorrências do estado. Tal como observado para outros crimes, as taxas de Roubo a Mão Armada são maiores nas cidades com maior população. Com relação à distribuição espacial no estado, este crime se concentra, principalmente, na RMBH, no Triângulo Mineiro e nas cidades mais importantes, conforme já colocado.

4 A Peculiaridade do Sistema Prisional na Questão da Criminalidade

O sistema prisional brasileiro pode ser entendido como o conjunto de instituições que se ocupam da execução da pena privativa de liberdade daqueles indivíduos que, por ação ou

omissão, transgrediram a lei penal. Compõem-se dos estabelecimentos penitenciários, locais onde são matriculados os indivíduos condenados de maneira definitiva, bem como os provisoriamente detidos, dada a visão de que os distritos policiais não se constituem como locais propedêuticos à custódia dos que se encontram sendo processados criminalmente (Brasil, 2003).

Para a adequada execução da pena privativa de liberdade, o Brasil possui, atualmente, estabelecimentos específicos para cada regime de punição, de forma que a ressocialização do delinqüente seja processada conforme sua periculosidade, evitando-se, assim, o contágio de criminosos inexperientes com profissionais e outros efeitos maléficos da prisão, conforme determinado pela própria Lei de Execuções Penais (Brasil, 2003), evitar o que Paixão (1988) denomina de Universidade do Crime.

No entanto, apenas esses estabelecimentos são incapazes de absorver o atual contingente de presos brasileiros. Com isso, muitos detentos continuam a ser lotados nos distritos policiais, questão que atenta não apenas às determinações legais, como também aos propósitos da pena privativa de liberdade, dada a impossibilidade de execução de uma política pública de ressocialização e reinserção social do criminoso em locais onde nem mesmo a integridade física do indivíduo pode ser garantida. É importante ressaltar que esse fenômeno encontra-se adstrito aos grandes estados da federação como São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, sendo o caso mais alarmante o de Minas Gerais, inclusive com denúncias internacionais (Human Rights Watch, 1998). A Tabela 1 abaixo demonstra o atual déficit de vagas no Brasil e a peculiaridade de Minas Gerais.

Tabela 1: Participação de Minas Gerais no Sistema Penitenciário Nacional

	Vagas Disponíveis	População Carcerária	Déficit Total
Brasil	181.293	239.348	58.055
Minas Gerais	4.222	19.723	15.501
Participação de MG no Sistema Nacional	2,32%	8,24%	26.7%

Fonte: Departamento Penitenciário Nacional, Ministério da Justiça, Agosto 2002.

Nesse sentido, o estado de Minas Gerais acumula 26.7% do déficit total de vagas do sistema penitenciário brasileiro, mesmo possuindo apenas 8.24% do total da população carcerária. Essa situação é extremamente perversa para o sistema de justiça criminal como um todo, uma vez que impede a detenção de determinados indivíduos perigosos para a sociedade e impossibilita a correta execução da investigação criminal, dado que os policiais civis acabam tendo que se ocupar da guarda de presos comprometendo ainda a execução de políticas públicas de recuperação do criminoso, óbices que contribuem para a reprodução do ciclo vicioso de delinqüência e impunidade.

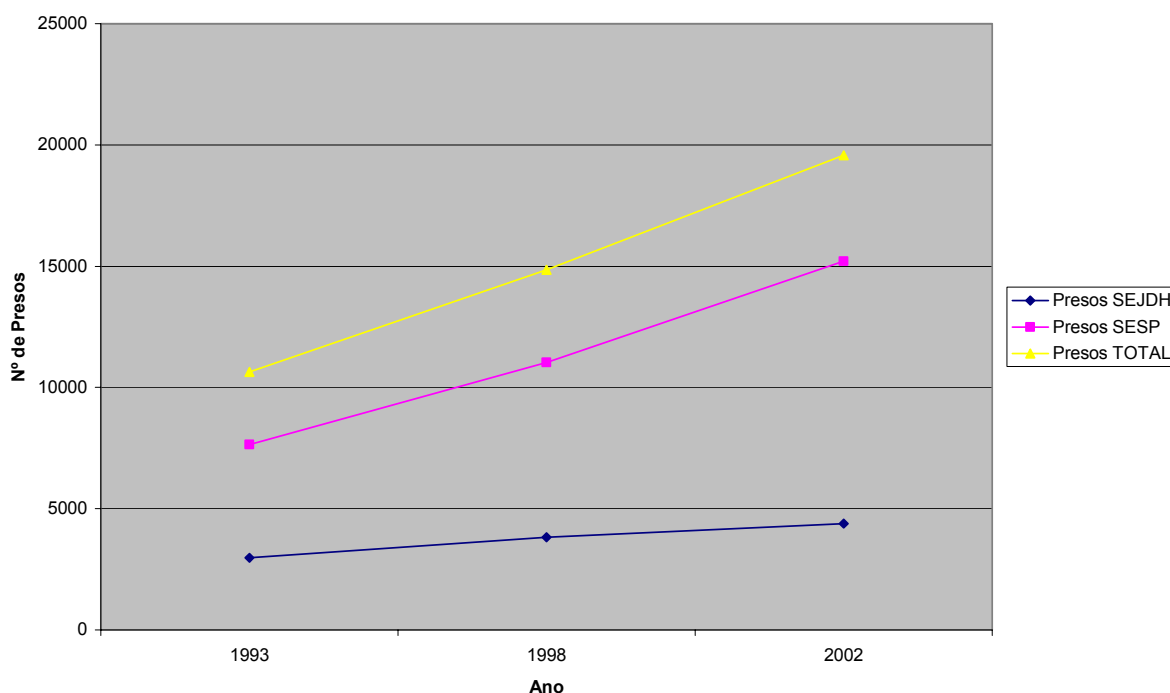
O sistema prisional constitui-se, portanto, em um dos maiores problemas no que se refere à gestão da segurança pública no estado de Minas Gerais. Para sua administração são dois os órgãos da Administração Direta encarregados da custódia de presos: a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos – SEJDH, e a Secretaria de Estado da Segurança Pública – SESP, sendo que essas deveriam efetivar as seguintes competências:

- A SEJDH incumbe a recuperação daqueles presos que já tiveram sua sentença condenatória transitada em julgado. Em suas Colônias Penais, a SEJDH tem a função de abrigar qualquer criminoso, na medida em que tais estabelecimentos substituem as cadeias locais nos municípios correspondentes.
- A SESP deveria acolher em seus estabelecimentos os criminosos que encontram-se presos temporariamente, de acordo com as seguintes modalidades de prisão: em flagrante; por pronúncia; temporária estrito senso; temporária lato senso; e preventiva.

No entanto, a realidade demonstra uma situação muito diversa da estabelecida legalmente, sendo que a SESP, atualmente, constitui-se como órgão responsável pela custódia de 15.806 presos, desconsiderado o estado processual em que os mesmos se encontram. Dentre os efeitos mais perversos gerados por essa realidade, cabe ressaltar a superlotação que avassala as cadeias e distritos policiais gerenciados pela SESP e o desvio de função dos policiais civis que, ao invés de realizarem as atividades de polícia judiciária, ocupam-se da guarda de presos, algo que, por lei e pela concepção do sistema, não lhes incube.

É importante ressaltar que essa situação, no entanto, não é algo recente sendo seu nascedouro remontado a própria origem do sistema penitenciário mineiro, o qual começa a emergir apenas na década de 1930 com a construção do primeiro estabelecimento de segurança máxima do estado. Desde então, poucas ações sistemáticas, no sentido de atribuir a cada unidade os meios adequados para desempenho de sua função institucional, foram desenvolvidas, ou seja, poucos estabelecimentos carcerários sob administração da SEJDH foram implementados, sendo a custódia de presos, definitivos ou temporários, relegada aos distritos policiais. Essa questão agravou-se, sobretudo, na década de 1990, tal como demonstra o Gráfico 5.

Gráfico 5
Evolução da quantidade de presos em Minas Gerais



No sentido de solucionar esse problema, ou seja, atribuir a gerência do sistema penitenciário a quem possui competência para tanto (SEJDH), desafogando a Polícia Civil, foi editada a lei estadual 12.985/99, que determina a transferência dos presos da SESP para a SEJDH, sendo o prazo máximo para a realização da transferência determinado para julho de 2000. Como nenhuma providência, nessa direção, foi realizada até a referida data, sobreveio nova legislação dilatando o prazo da transferência para julho de 2002, e assim, assiste-se, no presente momento, à inércia na materialização da disposição legal, concedendo à lei 13.720/00 o status de “lei morta”, bem como suscitando novo pronunciamento legislativo no sentido de fixação de novos prazos.

Nesse sentido, atualmente, tanto a SESP quanto a SEJDH incumbem-se da guarda de presos, sendo que a distribuição da população carcerária ocorre da seguinte maneira em cada uma das duas secretarias, conforme Tabela 2:

Tabela 2: Situação Processual dos Presos em Minas Gerais segundo Secretaria de Estado

Situação processual	SESP	SEJDH
Presos condenados – totais	9871	3284
Regime Fechado	6589	2265
Regime Semi-Aberto	1898	764
Regime Aberto	1031	110
Medida de Segurança	58	118
Presos Provisórios	5935	551

Fonte: SESP/SEJDH (dados de maio de 2002)

Essa situação é extremamente perversa, principalmente, no que se refere a capacidade de resolutividade do sistema. Além de ocupar de forma indevida uma parcela grande dos recursos humanos das organizações policiais (aproximadamente, 10% do efetivo da Polícia Militar e um número superior a 25% do efetivo da Polícia Civil), a superlotação do sistema prisional do estado provoca impunidade e incapacidade de atuação eficiente por parte das organizações policiais, dada a inoperância do sistema no que se refere ao processamento dos indivíduos autuados pela polícia e/ou condenados pela justiça, com sua punição e respectivo ingresso em instituições penitenciárias minimamente capazes de realizar suas funções.

Observa-se, portanto, que a dimensão dos desafios enfrentados em Minas Gerais pode ser entendida como o resultado perverso, acumulado e agravado ao longo dos anos, de problemas de natureza obviamente diversa, mas com um forte componente institucional. É surpreendente o déficit de institucionalização a que chegou o arranjo organizacional do sistema de segurança pública em Minas Gerais. Neste sentido, a maioria das ações aqui sugeridas, caminha na direção de prover ao sistema maior capacidade para atendimento de suas demandas.

4 Diretrizes para uma Política Estadual de Segurança Pública

A partir do diagnóstico delineado, verifica-se que ocorreu uma mudança no padrão da criminalidade em Minas Gerais ao longo da década de 1990, com uma tendência de evolução dos crimes violentos e, em especial, dos crimes contra a propriedade. Tal fenômeno não ocorreu de maneira uniforme em todo o estado, concentrando-se, principalmente, nos municípios mais populosos e nas regiões mais industrializadas e avançadas economicamente. Nesse sentido, pode-se afirmar que a mudança do padrão da criminalidade em Minas Gerais é resultado de processos sócio-econômicos mais amplos, destacando-se a acentuação da urbanização e industrialização que caracterizou o estado nos últimos 20 anos.

Paralelamente a esse processo é possível identificar acentuada perda de efetividade por parte do sistema de segurança pública do estado de Minas Gerais ao longo da década de 1990. Uma das evidências mais contundentes nesse sentido pode ser obtida quando da comparação do número de crimes registrados pela Polícia Militar e o número de indivíduos presos pela corporação, com o número de indivíduos que ingressaram, efetivamente, no sistema penitenciário. Em 1998, foram 558.254 ocorrências criminais registradas pela PMMG, com a prisão de 179.196 indivíduos e com o ingresso de apenas 3.956 sentenciados no sistema prisional. Já em 1999, foram 611.383 ocorrências criminais registradas pela PMMG, com a prisão de 196.693 indivíduos e ingressaram no sistema penitenciário 3.339 sentenciados. Estes números revelam que, nos últimos anos, de cada 100 pessoas detidas pela PMMG, apenas 2 tinham a probabilidade de serem condenadas e efetivamente inseridas no sistema penitenciário do estado. Comparando com padrões internacionais estes números são mínimos, enquanto nos Estados Unidos da América, por exemplo, essa proporção chega a 30% (Walker, 1994; Lemgruber, 2000).

Diante de tal cenário urge o desenvolvimento sistemático de políticas públicas com alcance tanto estrutural, como localizado, que permitam às respectivas organizações, integrantes do poder executivo estadual, recuperar o desempenho efetivo de suas respectivas missões institucionais, qual seja a de prevenção e repressão aos delitos cometidos no âmbito da sociedade mineira. Para o alcance de tais fins a reflexão em torno de algumas diretrizes se faz necessária.

4.1 Políticas para as Organizações Policiais

Inicialmente, uma das questões que tem se mostrado das mais perversas na segurança pública mineira refere-se à falta de integração entre as Polícias Civil e Militar. É urgente a implementação de mecanismos institucionais que tenham por fim reduzir a ação desarticulada entre estas instituições, propiciando uma racionalidade mais coerente no exercício sistêmico da ação policial. Para tanto, seja qual for o arranjo institucional a ser adotado, a integração entre o planejamento e a coordenação operacional destas organizações, isto é, entre o planejar da ação policial e o seu exercício cotidiano, é uma necessidade inadiável. Devem ser desenvolvidas estruturas que propiciem, facilitem, incentivem e fiscalizem a atuação orquestrada entre as duas corporações.

Ações nesta direção podem contemplar, por exemplo, a reorganização espacial das polícias, concatenando as áreas de responsabilidade territorial de uma e outra, na direção de possibilitar uma atuação mais próxima e responsiva, através da dupla responsabilização das gerências operacionais. Indispensável também se tornará o redirecionamento e compartilhamento das estruturas de banco de dados, bem como a integração do atendimento à população, das estruturas de correição (naquilo que couber) e, finalmente, do impulso da atividade de pesquisa e reflexão científica voltada para a atuação policial. Todas as medidas nesta direção procuram, como fim último, sempre somar *accountability* à atividade policial, dotando-a de legítima capacidade de resposta aos elevados patamares de violência e criminalidade.

A racionalização administrativa e operacional das organizações policiais é outra medida essencial, com o objetivo de maior efetividade das polícias e do sistema prisional, deve centrar-se na completa reestruturação organizacional destas instituições, mediante a elaboração de programas de modernização que não devem se resumir a mudança das estruturas, mas também aprimorar os processos internos destas organizações e suas lógicas de funcionamento. Ações nesta direção devem contemplar, por exemplo, a revisão da Lei Orgânica da Polícia Civil, a eliminação do retrabalho e da replicação de estruturas na Polícia Militar e a completa reestruturação organizacional da Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos.

Um terceiro ponto refere-se à Gestão de Recursos Humanos das organizações policiais, da Secretaria de Justiça e do sistema prisional. O delineamento do perfil profissional do servidor para que cursos e treinamentos possam ser ministrados visando maior profissionalização dos diversos atores do sistema, aliada a uma revisão do modelo de remuneração, administração do desempenho e encarreiramento. Ações nesta direção devem contemplar o aprendizado continuado, seqüencial e sistemático, aplicado à realidade profissional do servidor e visar a emergência de um novo profissional de segurança pública, consciente do seu papel de garantir a defesa da sociedade e da cidadania. De forma emergencial, o sistema prisional deve ser priorizado.

Uma última questão se refere ao suporte logístico para o funcionamento adequado destas organizações, no sentido de garantir o fluxo contínuo de recursos materiais indispensáveis ao exercício eficaz da atividade policial e de recuperação de sentenciados. Isso porque, pela própria natureza das atividades, o provimento da segurança pública constitui-se

como um dos serviços públicos mais dispendiosos e uma execução orçamentária descontinuada nesta área, compromete muito rapidamente o nível de operacionalidade destas instituições e implicando em prejuízo das condições mínimas necessárias ao combate da criminalidade. É novamente o sistema prisional que deve receber investimentos emergenciais maciços.

4.2 Política Prisional

A delicada situação da questão prisional em Minas Gerais requer a abertura de um grande número de novas vagas para detentos no sistema da SEJDH, o que só pode ser feito através da construção de novas penitenciárias. O ideal para o correto funcionamento do sistema deveria ser a eliminação do déficit de vagas no sistema penitenciário. Distorções e dificuldades tais como as que hoje ocorrem (79% do total de presos sob custódia da polícia civil, inexistência de qualquer formação profissional sistemática ou quadro de carreiras para os guardas penitenciários, entre outros), devem se transformar na primeira preocupação do executivo estadual, dado que, na ausência de uma resposta razoável para a questão, os problemas apresentados certamente resultarão na completa inviabilização da maioria das outras estratégias que possam ser implementadas.

Como primeiro passo pode-se sugerir a efetivação da transferência dos presos sob responsabilidade da SESP para a SEJDH o que demandará um investimento mais modesto por parte dos cofres públicos. Incontineamente, devem ser efetivados planos para a consolidação do sistema, através da construção maciça de novas unidades penitenciárias, através de um planejamento racional, que privilegie a demanda. Essa questão é ainda mais preocupante quando analisada sob a ótica da efetividade do sistema de justiça criminal, uma vez que ela afeta tanto o início da instrução processual como a execução da sentença penal, o que, por conseguinte, reflete-se nos altos índices de impunidade que se observa na sociedade atual (Kramer, 2003; Lemgruber, 2000).

Implementação de políticas de tratamento e recuperação do sentenciado são o passo seguinte. Dentre essas cabe ressaltar as medidas relativas à oferta de educação, qualificação profissional e trabalho ao detento, medidas que acabam com a ociosidade do preso, diminuem a tensão e a revolta nas celas, reduzem as despesas públicas e contribuem na melhora da legitimidade genérica do sistema penitenciário (Brant, 1996). A atenção às políticas alternativas de encarceramento, como, por exemplo, as apresentadas através do envolvimento comunitário (como acontece no modelo APAC - Associação de Proteção e Assistência ao Condenado) devem ser uma meta presente, reforçada com a necessidade do investimento público na produção de conhecimento sobre a questão prisional no Brasil e em Minas Gerais, relegada ao esquecimento nas últimas décadas (Kramer, 2003).

4.3 Políticas de Suporte, Prevenção e Controle Social

A implementação de programas voltados para o suporte social daquelas camadas da população fragilizadas em relação a violência e a criminalidade visam a quebra do ciclo vicioso de reprodução da criminalidade que tem início na adolescência (Zaluar, 1999). O Estado deve construir uma ação sistemática também em direção à prevenção na segurança pública.

Ampliar a capacidade de atendimento e qualificação dos centros de internação para menores em situação de risco, uma vez que a implementação, por essa via, de uma adequada política de recuperação do infrator, diminui de forma a possibilidade de que esse venha a se transformar em um criminoso de alto potencial ofensivo quando do alcance da idade adulta. A

ação comunitária e das organizações não governamentais é fundamental para o sucesso de políticas públicas nesta área.

Ao lado de medidas de natureza repressiva ou de reforma e modernização organizacional, é indispensável para uma política compreensiva de segurança pública a forte presença de medidas de natureza preventiva ou social. A consolidação da participação comunitária junto às organizações policiais, por exemplo, vem se transformando mundialmente num dos instrumentos mais eficientes para a melhoria da segurança e da qualidade de vida da população (Bayley, 2001; Ponsaers, 2001).

Muitas destas medidas já se encontram atualmente em curso, como o programa de policiamento comunitário de Belo Horizonte, que apesar de sua fase inicial começa a revelar alguns resultados positivos (Souza, 1999). O executivo estadual deve, primordialmente, legitimar, financiar e monitorar ações desta natureza. Da mesma forma, é fundamental que os programas estatais com potencialidade de prevenção criminal possam dispor de uma gestão integrada que os transporte da pulverização atual, perdidos ao meio das secretarias de estado como programas educacionais, ou de combate à pobreza ou de reurbanização de áreas degradadas, em direção a uma concepção que busque a complementarização de iniciativas e filosofias, rumo a uma atuação mais compreensiva e organizada por parte do estado.

Uma série de outras medidas especialmente voltadas para a promoção dos Direitos Humanos, o controle da atividade policial e a aproximação entre a justiça criminal e a comunidade devem ser objeto de atenção numa política de segurança pública para o estado de Minas Gerais. Por exemplo, o aprimoramento das políticas de repressão aos delitos de menor potencial ofensivo, por meio da implementação da Central de Penas Alternativas. George Kelling e James Q. Wilson (1982) sugerem que quando a polícia passa a reprimir os “pequenos” delitos e a justiça a monitorar o cumprimento das penas, favorece um maior senso de segurança, levando a polícia a receber maior cooperação das pessoas e direcionar-se para um combate mais duro a crimes de maior potencial ofensivo (homicídios, assaltos, estupro, etc), além de diminuir a sensação de impunidade.

Na atualidade um dos maiores óbices à maior efetivação das penas restritivas de direitos em substituição a punição por meio da privação da liberdade encontra-se na ausência de organismos aptos a fiscalizar e orientar sua execução. Nesse sentido, muitos juízes creditam às “penas alternativas” o status de impunidade legítima. Assim sendo, a implementação de um órgão cujas competências ligam-se à supervisão do sentenciado contemplado com uma sanção mais adequada a sua situação de criminoso de menor periculosidade, bem como do órgão responsável pela execução dessa modalidade de pena criminal, poderia reduzir não somente o número de mandatos de prisão a serem executados pela polícia, bem como as cifras de pequenos crimes não punidos ou condenados ao cárcere. Além disso, ter-se-ia uma recuperação mais efetiva do sentenciado, o qual passará a ser sancionado na justa medida da lesão por ele causada à sociedade por meio do cometimento da infração penal.

O reforço institucional, de financiamento e a ampliação da Ouvidoria de Polícia é uma necessidade para que a população disponha de organizações de apoio, fiscalização e controle da atividade policial. Da mesma forma, programas de proteção à testemunhas, recebimento de denúncias e acompanhamento de vítimas de crimes violentos são necessários e indispensáveis.

5. Arranjo Institucional e Política de Segurança Pública em Minas Gerais

Aspecto decisivo a ser considerado na viabilização de uma política estadual de controle da criminalidade diz respeito ao arranjo institucional da segurança pública no estado de Minas Gerais, especialmente às organizações vinculadas ao executivo, quais sejam, a

Polícia Militar, a Polícia Civil e as unidades penitenciárias. No caso de Minas Gerais, cada uma destas partes do sistema de segurança pública está diretamente subordinada ao governador, sendo que duas delas estruturadas em secretarias de estado, como são os casos da Secretaria de Segurança Pública, que abriga a Polícia Civil, e a Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos, responsável pela administração de todo o sistema penitenciário. A Polícia Militar de Minas Gerais, por sua vez, não está inserida na estrutura de nenhuma secretaria estadual, mantendo acesso direto ao Governador de Estado.

Esta conformação do sistema de segurança pública em Minas Gerais constitui entrave poderoso para a viabilização de uma política pública consistente de combate à criminalidade. A ausência de articulação do aparato organizacional sob a responsabilidade do executivo estadual tem se constituído num foco crônico de disjunção do sistema e consequentemente afetado a competência governamental para lidar com a manutenção da ordem pública. Tem prevalecido o caráter fragmentado das intervenções públicas, seja no âmbito policial ou mesmo prisional. Cada um destes subsistemas organizacionais ocupa um espaço delimitado de *policymaking* em suas respectivas esferas de ação, o que tem impossibilitado a efetivação de uma política de segurança pública como um conjunto de intervenções minimamente coordenadas.

Desenhos institucionais modelam os processos através dos quais decisões são tomadas e executadas e isto, por sua vez, influencia a competência dos governos para implementar políticas públicas com efetividade (Weaver e Rockman, 1993). A competência governamental para gerir políticas públicas envolve os seguintes aspectos: (a) sistematizar e manter prioridades entre as demandas conflitantes; (b) focalizar a aplicação dos recursos; (c) inovar quando iniciativas anteriores falham; (d) coordenar objetivos conflitantes, articulando alguma coerência; (e) representar interesses difusos e poucos organizados; (f) assegurar a efetiva implementação das políticas uma vez decididas; (g) assegurar a continuidade das políticas. (Weaver e Rockman, 1993).

No caso de Minas Gerais, não tem sido possível a implementação deste fluxo de decisões e ações na área de segurança pública pela simples ausência de uma estrutura organizacional que se constitua no *locus* privilegiado na formulação e implementação de uma política pública estadual.

A frouxa articulação nesta área de atuação governamental se expressa nos níveis de conflito e disjunção existentes não apenas entre as organizações policiais mas também entre estas e o sistema penitenciário (Bicudo, 2000). Os diferentes segmentos organizacionais tendem a agir segundo lógicas distintas e muitas vezes conflitantes em função da inserção institucional que desfrutam. Disputas por espaços de poder são recorrentes além da competição por recursos escassos. Críticas recíprocas entre os diversos segmentos organizacionais são comuns, atribuindo-se mutuamente responsabilidades por eventuais fracassos do sistema.

Certamente a existência de algum grau articulação é esperada nos diversos tipos de desenhos institucionais da segurança pública, como é o caso dos estados brasileiros que já efetivaram a unificação do comando das polícias via criação de uma secretaria de estado para abarcar ambas as instituições.

Contudo, certos arranjos acentuam a desarticulação do sistema de segurança pública, repercutindo mais intensamente em sua competência para realizar as tarefas formalmente atribuídas. Quanto maior é o grau de desarticulação na segurança pública, menor é a capacidade das instituições de alcançarem padrões satisfatórios de efetividade. À medida em que pontos de conflito e competição entre as organizações são acentuados por certos desenhos institucionais, pode-se esperar a redução da eficácia e da eficiência do sistema como um todo. Esta é a realidade no estado de Minas Gerais devido a ausência de uma estrutura burocrática

que possa estabelecer padrões mínimos de coordenação entre as organizações do aparato policial e entre este e o sistema penitenciário.

Sob este ponto de vista, a efetivação de uma política de combate à criminalidade no estado, depende do reordenamento do desenho institucional da segurança pública. Mais precisamente, é imprescindível criar os fundamentos institucionais para que seus dirigentes possam planejar e gerir as intervenções do executivo estadual neste âmbito, superando a fragmentação até então vigente. Uma alternativa plausível nesse sentido é criação, por exemplo, de uma Secretaria Estadual de Defesa Social que abarque a Polícia Militar, a Polícia Civil e o sistema penitenciário.

Isto significaria a criação de uma intermediação política entre o Governador e o sistema de segurança pública, além de permitir a constituição de equipes técnicas para viabilizar as intervenções do executivo estadual nesta área. Em outros termos, um novo arranjo institucional deve fornecer os fundamentos estruturais necessários para o planejamento e gestão de uma política estadual de segurança pública, conforme delineada anteriormente. Atenua-se, em boa medida, a fragmentação perniciosa do sistema e possibilita-se a implementação de ações minimamente articuladas. Da mesma forma, o sistema ganha na sua capacidade de prestar contas e responder às mais variadas demandas da sociedade.

6 Considerações Finais

O provimento de Segurança Pública é, de todas as políticas estatais, provavelmente uma das mais dispendiosas e críticas na sua sensibilidade. O quadro de evolução da cidadania na sociedade brasileira impõe aos responsáveis pelo provimento de segurança uma nova visão que norteie a própria definição da natureza daquilo que será oferecido por sob o guarda-chuva da idéia de "Segurança Pública".

Algumas reflexões, entretanto, hoje se impõe como definidoras de qualquer processo de produção de políticas públicas nesta área. Em primeiro lugar, a idéia de participação comunitária na produção da segurança, fundamental na garantia da pertinácia, qualidade, e correção daquilo que está sendo oferecido pelo Estado. Em segundo lugar, questões como a garantia dos Direitos Humanos e o respeito à Cidadania, enquanto marcos fundadores do serviço oferecido. Da mesma forma, a busca pela eficiência no uso dos escassos recursos públicos, enormemente facilitada na medida em que se dispõe de um arranjo institucional razoável para as organizações do sistema. Enfim, a necessária profissionalização e reconhecimento dos operadores, em todos os seus níveis, indispensável para o provimento de um serviço de qualidade.

Nada disto, entretanto, surtirá o efeito esperado se continuarem os problemas estruturais apontados, na forma como hoje se encontram. Talvez, então, o principal desafio da Segurança Pública em Minas Gerais, hoje, ainda seja a atuação estatal na criação de condições estruturais mínimas para a produção de políticas públicas eficazes.

7 Referências

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. O homicídio em quatro regiões metropolitanas brasileiras: dados do sistema de informações sobre mortalidade. In: Reunião da ANPOCS, 22, 1998, Caxambu. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 1998.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**. São Paulo: Edusp, 2001.

BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.14, n.40, p.91-106, set./dez. 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

BRASIL. **Lei de Execução Penal**. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRETAS, Marcos Luiz. **A guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.

HUMAN RIGHTS WATCH: Behind Bars in Brazil. **Human Rights Watch Report**, New York, December 1998.

KELLING, George, WILSON, James Q. Broken Windows: The police and the neighborhood safety. **Atlantic Monthly**, n. 249, p.29-38, 1982.

KING, Roy, WINCUP, Emma. **Doing research on crime and justice**. New York: Oxford University Press, 2000.

KRAMER, Dora. O sistema carcerário está falido: entrevista com Cláudia Chagas, Secretária Nacional de Justiça. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p.3, 7 abril 2003. Primeiro Caderno.

LEMGRUBER, Julita. O sistema penitenciário brasileiro. In: CERQUEIRA, Daniel, LEMGRUBER, Julita (Org.) **Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

LIMA, Roberto Kant de, MISSE, Michel, MIRANDA, Ana Paula M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n.50, p.45-123, 2º semestre de 2000.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Crime, controle social e consolidação da cidadania: as metáforas da cidadania. In: REIS, Fábio W., O'DONNELL (org.) **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Segurança privada, direitos humanos e democracia: notas preliminares sobre novos dilemas políticos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.31, p.131-142, out. 1991.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Um problema na interpretação da criminalidade urbana violenta. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.10, n.2, p.493-512, jul./dez. 1995.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v.9, n.1, p.43-52, maio 1997.

PONSAERS, Paul. Reading about “community (oriented) policing”. **Policing**, v.24, n.4, p.470-496, 2001.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000a.

SOUZA, Helenice. **Avaliação da polícia comunitária em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 1999. (Dissertação, Mestrado em Sociologia).

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

TEIXEIRA, Hélio Janny, CAMARGO, Ricardo Luiz, SALOMÃO, Sérgio Mattoso. Reconstrução da administração pública: aspectos do caso brasileiro. **Revista de Administração**, São Paulo, v.34, n.1, p.53-60, jan./mar. 1999.

UCR. United States Department of Justice. Federal Bureau of Investigation. **Uniform Crime Reporting Handbook**. Washington, DC: United States Government Printing Office, 1984.

WALKER, Samuel. **The police in America**. New York: McGraw-Hill, 1992.

WEAVER, K; ROCKMEN, B. **Assessing the effect of institutions**. Do institutions matter? Government capabilities in US and abroad. Washington D.C: The Brookings Institution, 1993.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.3, p.3-17, jul./set. 1999.