



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS NAS FAVELAS – GEPAR E VILA VIVA – E  
OS IMPACTOS NA INCIDÊNCIA DE HOMICÍDIOS NO  
AGLOMERADO DA SERRA EM BELO HORIZONTE (2010/2020)**

**RENATO QUIRINO,**

**GRUPO TEMÁTICO: 17 Segurança Pública e Cidadania**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

# **POLÍTICAS PÚBLICAS NAS FAVELAS – GEPAR E VILA VIVA – E OS IMPACTOS NA INCIDÊNCIA DE HOMICÍDIOS NO AGLOMERADO DA SERRA EM BELO HORIZONTE (2010/2020)**

**Renato Quirino Machado Junior**

Mestrando em Segurança Pública e Cidadania pela Universidade do Estado de Minas Gerais. Especialista em Segurança Pública, Direito Penal Militar e Processo Penal Militar. Bacharel em Direito e Ciências Militares.

## **1. INTRODUÇÃO**

Este artigo tem o escopo de apresentar os impactos das políticas públicas na incidência de homicídios nas favelas. Delimitou-se como recorte geográfico a ser estudado o Aglomerado da Serra, a maior favela do estado de Minas Gerais, localizada na cidade de Belo Horizonte, avaliando a incidência de homicídios no período de 2010 a 2020.

O fenômeno da violência urbana é uma das temáticas centrais nos debates públicos. O tema é alvo de acaloradas discussões por gestores públicos, representantes da sociedade civil e especialistas. A violência impacta negativamente a qualidade de vida, o exercício da cidadania e o desenvolvimento econômico e social. Nesse contexto, destacam-se as cidades mais populosas, como as capitais dos estados.

A alta incidência criminal e o medo do crime são desafios sociais que se colocam para as instituições públicas e para as comunidades, uma vez que a Segurança Pública, como dispões Brasil (1988, n.p), é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (BRASIL, 1988).

Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública<sup>1</sup>, em 2018 foram registrados 57.341 homicídios no país. Observou-se uma redução de 10,8% com relação a 2017. Em Minas Gerais, a redução de homicídios foi de 21,5%, sendo o terceiro estado que mais reduziu. Em 2019, observou-se novamente uma redução do número de homicídios no país. Em comparação com 2018, houve uma redução de 19% nos casos de homicídios.

Advoga-se que um dos fatores que potencializam os homicídios é o tráfico de drogas. Diariamente, principalmente nos grandes centros urbanos, a mídia divulga mortes

---

<sup>1</sup> Anuário Brasileiro de Segurança Pública, nº 13, 2019.

relacionadas ao uso e venda de drogas, aos confrontos entre traficantes, a execuções e chacinas.

Estudo realizado por Beato Filho *et al.* (2001) aponta que em 1998 em Belo Horizonte, 55% dos casos de homicídios estariam relacionados ao uso e venda de drogas, bem como os locais de maior incidência são aqueles onde há disputas por pontos de venda de drogas.

Ainda que verificada a redução do número de homicídios em 2018 e 2019, não há explicações satisfatórias para justificar a razão dessa diminuição. Normalmente, agentes políticos assumem o discurso da redução com fins eleitoreiros, no entanto, não há cientificidade para apontar o que teria motivado a queda. Ainda, não há estudos que demonstrem se as ações públicas, bem como algum movimento criminal, econômico ou estrutural tenha contribuído para a redução. No entanto, há teorias que procuram diagnosticar as causas e fatores do crime.

A teoria do Modelo Ecológico da Escola de Chicago, instituída na primeira metade do século XX em Chicago nos Estados Unidos, defende que altas taxas de crimes em algumas regiões seriam motivadas pela desordem física e social presentes na localidade.

A intervenção estrutural em assentamentos precários é uma ação integrada de urbanização, desenvolvimento social e de regularização dos assentamentos existentes que possibilita aos gestores públicos e à comunidade reforço e consolidação de uma política de inclusão social, em ação coordenada com outros programas (COSTA, 2008).

Na busca da reversão desse cenário de desordem física e social, políticas públicas são desenvolvidas principalmente nos grandes centros urbanos. Como objeto desse estudo, serão apresentadas duas intervenções públicas no Aglomerado da Serra, uma delas realizada pela Polícia Militar de Minas Gerais e outra implementada pelos governos municipal, estadual e federal.

## **2. A CRIMINALIDADE NA URBE**

### **2.1 A desorganização espacial como vetor criminal**

Nas últimas décadas do século XIX, os Estados Unidos modificaram e revolucionaram a forma de trabalho existente em suas cidades. Voltados para a produção em massa de produtos industrializados, indústrias de petróleo, aço e energia, consolidaram o modelo econômico liberalista, fazendo dos Estados Unidos a maior potência industrial do mundo no início do século XX (FREITAS, 2002).

Nesse contexto, no início do século XX, um grupo de pesquisadores da Universidade de Chicago desenvolveu estudos afetos à Sociologia, Antropologia e Criminologia, relacionando a criminalidade com a organização dos espaços urbanos (EUFRÁSIO, 1999).

Para Freitas (2002, p.19),

o grande centro urbano nascido da industrialização é a base das novas interações sociais e que tanto interessaram aos sociólogos de Chicago. Daí a importância de se abordar os efeitos da industrialização nas cidades, que não são poucos.

Os teóricos da *Escola de Chicago* vieram contrapor ao determinismo biológico defendido pelas ciências biológicas que acreditavam que os moradores das favelas urbanas eram frutos da junção de genes defeituosos. Para os sociólogos de Chicago a miséria e a criminalidade presente nessas localidades seriam fruto da desorganização social existente (FREITAS, 2002).

A Escola de Chicago partiu do pressuposto que a cidade era um grande laboratório de análise social, valendo-se do postulado ecológico e da posição interdisciplinar. O postulado ecológico se utiliza das teorias da “desordem física e social” para explicar os motivos das altas taxas de criminalidade em algumas regiões específicas.

A desordem física relaciona o crime às características físicas das localidades, como prédios degradados, lotes vagos, etc. A desorganização social estaria relacionada com o fenômeno das gangues e da delinquência juvenil, além do alto nível de migração.

Dentro dos problemas sociais concretos analisados pela Escola de Chicago, destacam-se a luta por espaço, desemprego, marginalização de comunidades imigrantes e de trabalhadores que são transformados em minorias (BECKER, 1996).

Nesse teatro, Park (1999) aponta para o surgimento de uma “nova instituição” na cidade grande, sendo composta principalmente pelos jovens das “áreas ou classes menos favorecidas”, que em um paralelo com os dias de hoje poderiam ser comparadas com as favelas.

## **2.2 As favelas como territórios**

As favelas surgiram no Brasil no final do século XIX. Para Cotta (2015), em 1895, com a fundação de Belo Horizonte já são percebidas a criação embrionária das favelas na nova capital mineira. Na mesma linha, Rocha (2017) aponta 1887 como o marco do surgimento das favelas na cidade do Rio de Janeiro.

Segundo Oliveira (1985, apud Brulon e Peci, 2013, p. 1499),

a acelerada disseminação de favelas no Brasil teve início no fim do século XIX, quando foi formada a primeira aglomeração urbana que recebeu esse nome na cidade do Rio de Janeiro, no Morro da Providência. Como foi fundada por antigos combatentes da guerra de Canudos, a região recebeu o nome de “favela” em referência à vegetação do local onde os seguidores de Antônio Conselheiro se encontravam, no sertão baiano. (...) a partir daí, todas as aglomerações semelhantes que passaram a surgir também receberam esse nome.

Desde o seu início, as favelas são vistas como locais de criminalidade. Conforme citado por Rocha (2017), a Revista Careta, de 04 de dezembro de 1909, afirmou acerca do Rio de Janeiro que “(...) apesar de possuir elementos honestos, a Favella é um antro de faccinoras e deve ser arrasado para decencia e hygiene da Capital Federal”.

Em Belo Horizonte não foi diferente, inicialmente as favelas foram se amontoando nas periferias, porém, à medida que a cidade crescia e se organizava, as favelas eram removidas e novamente buscavam as áreas mais afastadas. Na década de 30, o discurso oficial da administração pública em Belo Horizonte associava as favelas a “periculosidade”, seja na esfera criminal ou sanitária (COTTA, 2015).

Ao longo da década de 40 e 50 as favelas foram se consolidando como espaços de “lugar da carência, da falta, o lugar por excelência da desordem”, como destaca Alvito e Zaluar (2006 apud Rocha, 2017, p. 12).

Cotta (2015, p. 89) narra que na década de 60 e 70, Belo Horizonte possuía um órgão oficial para a remoção das favelas, sendo que “a Coordenação de Habitação de Interesse Social (CHISBEL) atuou em 423 áreas da cidade, de onde removeu 10.000 barracos, cerca de 44.000 pessoas.” O autor completa que após serem removidas, as famílias recebiam indenizações insuficientes, o que fazia com que elas novamente se adensassem em outras favelas existentes e em novas periferias.

Nas palavras de Rocha (2017), a partir da década de 80 as favelas do Rio de Janeiro sofrem uma repaginação com a chegada da cocaína que, aos poucos, foi se estendendo para as favelas de todo o país. Com a exposição massiva pela imprensa dos casos de violência e tráfico de drogas nas favelas, somada a criminalidade em geral (furtos, roubos) no entorno, renova-se a imagem histórica da oposição “entre a parte civilizada da cidade e a barbárie”.

Nesse sentido, os eventos sobre homicídios por agressão têm sido estudados baseando-se nas variáveis individuais ou ecológicas. Estas se relacionam com as características da localidade, a estrutura populacional, a mobilidade habitacional, o desemprego, em suma, quanto aos fatores relacionados ao espaço urbano; já aquelas, buscam o perfil socioeconômico das vítimas, como a escolaridade, renda, estrutura familiar, gravidez na adolescência, dentre outras relacionadas aos indivíduos (BARCELOS e ZALUAR, 2013).

Ao destacar a variável ecológica, pode-se indagar: o que se entende por espaço?

Para Santos (2009 apud Brulon e Peci, 2013, p. 8), “o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”.

Dos conceitos relacionados a espaço, destaca-se o termo “território”. Seriam sinônimos?

Muitos autores (Souza, 2002; Corrêa, 2002; Cara, 2002; Saquet, 2006) apontam similaridade entre os termos, outros, os diferenciam. Para Raffestin (1993, apud Brulon e Peci, 2013, p. 8), “o território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível”.

Os espaços seriam apropriados por indivíduos que os “territorializam”, ou seja, no território há o domínio, a posse, a gestão, o poder. Logo, pode-se deduzir que a favela seria o espaço, mas a favela sob o domínio ou poder de um indivíduo ou um grupo seria um território (BRULON e PECCI, 2013).

Nesse contexto, na década de 80, o Rio de Janeiro foi palco da eclosão da violência ocasionada pelas disputas territoriais nas favelas, protagonizada por grupos fortemente armados, na busca por controle dos pontos de tráfico.

As favelas se tornaram o refúgio de grupos criminosos, que buscaram segurança (pela ausência do estado) e o exercício do domínio estabelecendo uma justiça particular naquele espaço (BARCELOS e ZALUAR, 2013).

Diversas organizações criminosas ligadas ao tráfico de drogas, ao tráfico de armas, aos homicídios, torturas, dentre outros crimes, usam seus territórios para a prática criminal e o exercício do poder.

A imprensa brasileira reforçou a imagem e o domínio das facções criminosas cariocas junto ao consciente coletivo. Parcela significativa da sociedade sabe o nome das principais facções criminosas do Rio de Janeiro: Comando Vermelho (CV), Amigos dos Amigos (ADA), Terceiro Comando Puro (TCP), dentre outras, devido a grande exposição destas na mídia (ROCHA, 2017).

Em Belo Horizonte não foi e não é diferente. No Aglomerado da Serra, por exemplo, maior favela da capital mineira, há diversas organizações criminosas que exercem o domínio territorial. Nos anos 2000, cada grupo criminoso de determinada localidade da favela se auto intitulou.

Nas ruas e becos do Aglomerado da Serra, são perceptíveis as pichações com os nomes das facções criminosas conforme a localidade, como OTC (Organização Terrorista Cafezal), OTB (Organização Terrorista Bandonion), OTA (Organização Terrorista Arara), OTS (Organização Terrorista Sacramento), dentre outras (MINAS GERAIS, 2020).

A organização das facções mineiras se difere das do Rio de Janeiro que tem os nomes das facções independente da localidade, mas no Aglomerado da Serra, os nomes auto intitulados pelos grupos criminosos se relacionam com as localidades e não com os grupos criminosos de forma isolada.

A divisão territorial das facções criminosas é conhecida pelo poder público e pelos acadêmicos. Em estudo acerca dos homicídios e disputas territoriais entre as facções no Rio de Janeiro, Barcelos e Zaluar (2013, p. 7), ilustram a divisão territorial em uma parte da cidade conhecida como Fazenda Botafogo, conforme observa-se na Figura 01.

Figura 01 - Locais de ocorrência de homicídios (ISP, 2006 a 2009) e domínios de favelas em torno da Fazenda Botafogo



Fonte: Barcelos e Zaluar (2013, p. 7).

De forma inquietante, questiona-se: qual seria o motivo para que as facções criminosas se instalem nas favelas?

Para Soares (2006), o tráfico varejista das periferias se vale de uma juventude ociosa e sem esperança que é cooptada pelos “agenciadores”. Estes, se utilizam das vantagens pecuniárias desproporcionais ao salário oferecido no mercado de trabalho, bem como a valorização da “auto-estima” dada aos excluídos.

Em meio a esse cenário importante para o entendimento social e criminal, insta a necessidade acadêmica para o estudo na busca do direcionamento do Estado, de forma científica, para as melhorias na qualidade de vida dos cidadãos residentes nesses espaços.

### **3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS NO AGLOMERADO DA SERRA E A RELAÇÃO COM A INCIDÊNCIA DE HOMICÍDIOS**

Bauman (2005) diz que as cidades não foram capazes de garantir o emprego e a segurança dos indivíduos que buscaram a urbe forçados pela globalização. Para o autor, há uma luta diária pela sobrevivência de tais indivíduos que são alijados do progresso econômico e social, constituindo-se nas “classes perigosas” da sociedade.

Nesse cenário por vezes caótico, os gestores públicos emanam decisões para a sociedade através das chamadas Políticas Públicas, buscando promover as mudanças necessárias na realidade social de determinado local. Tais políticas, ao menos na teoria, têm como objetivo buscar o equilíbrio social dos indivíduos visando reduzir as desigualdades (FERRAREZI e SARAVIA, 2006).

Para a Segurança Pública não é diferente, pois diversas políticas públicas buscam modificar para melhor a realidade contextual do crime e da violência na sociedade. Na maior parte das vezes, a efetividade dessas políticas existe quando há uma avaliação precisa do gestor público do que precisa ser feito, daquilo que é necessário e oportuno para a implementação (TORRES, 2004).

#### **3.1 Atuação da Polícia Militar de Minas Gerais na prevenção de homicídios**

Dentro de um universo de ações possíveis para frear a incidência de homicídios, as Polícias Militares têm papel fundamental no que tange a prevenção. Ao definir a Segurança Pública, Brasil (1988), em seu art. 144, § 5º, definiu que “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública [...]”.



As competências das Polícias Militares definidas pelo texto constitucional se baseiam na polícia ostensiva e na preservação da ordem pública. A “preservação da ordem pública” engloba um rol de atividades muito além da “manutenção da ordem pública” definida no Decreto n. 667, de 2 de julho de 1969, recepcionado pela CR/88 (PRADO, 2007).

Para Rosário (2017), concernente à ordem pública, discorre sobre a convivência harmoniosa entre as pessoas, a paz pública em um ambiente estabilizado, onde as normas sejam cumpridas e as pessoas possam exercer seus direitos e cumprir seus deveres.

Com a expressão “polícia ostensiva”, o constituinte ampliou as competências das polícias militares. Ao invés de policiamento que denota o ato de executar a fiscalização, polícia ostensiva é mais abrangente, respaldando a totalidade do poder de polícia. A ostensividade é o visível, típica da caracterização e indumentária militar (MINAS GERAIS, 2016).

O Decreto n. 667/69 foi regulamentado pelo Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983, definindo o policiamento ostensivo em seu art. 2º, como:

[...] ação policial, exclusiva das Polícias Militares, em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública. São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes: de trânsito [...] rodoviário e ferroviário, nas estradas estaduais; [...] (BRASIL, 1983, n. p).

Com a promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais em 1989, alinhada às determinações da Carta Maior, foram definidas as competências para a PMMG em seu art. 142, I, revisitando alguns conceitos apresentados no Decreto n. 88.777/83, competindo, de acordo com Minas Gerais (1989), “[...] à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário[...].”

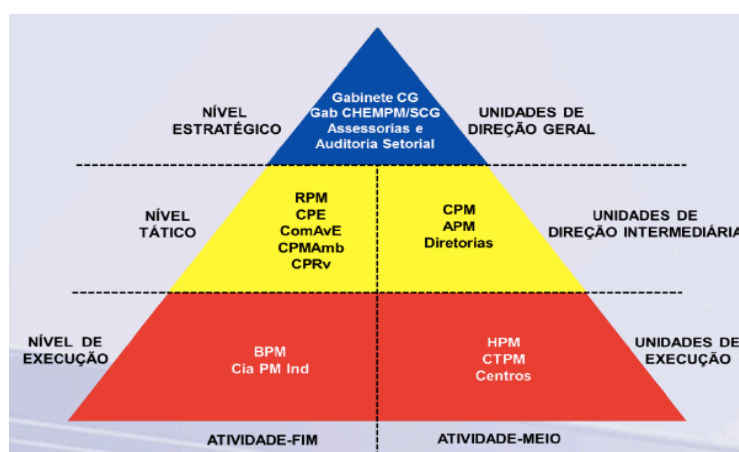
Para cumprir com sua missão constitucional, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) está organizada gerencialmente em três níveis, conforme se observa pela Figura 21.

O nível de direção geral correspondente ao Comando Geral, Estado Maior da Polícia Militar (EMPM) e assessorias. A partir do nível de direção intermediária, também

há a divisão entre atividade fim (destinada ao policiamento ostensivo) e atividade meio (destinada ao planejamento e apoio). Dentro da atividade fim, no nível de direção intermediária, estão as 19 regiões de polícia militar – RPM (divide todo o estado em áreas de responsabilidade territorial) e o Comando de Policiamento Especializado – CPE (composto por unidades especializadas para atuar em todo estado).

O nível de execução é composto pelos Batalhões de Polícia Militar – BPM e pelas Companhias de Polícia Militar Independentes – Cia PM Ind (ambos responsáveis pelo policiamento ostensivo ordinário). Já na atividade meio, no nível de direção intermediária, está a Corregedoria da Polícia Militar (CPM), a Academia de Polícia Militar (APM) e as Diretorias; no nível de execução está o Hospital da Polícia Militar (HPM), Centros e Colégios Tiradentes (MINAS GERAIS, 2019).

Figura 21 – Estrutura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais



Fonte: MINAS GERAIS, 2019, p. 19.

Para cumprir com o disposto na constituição - polícia ostensiva - a PMMG dispõe de um portfólio de serviços diversificado, partindo do gênero policiamento ostensivo geral até os especializados, com unidades ou serviços conhecidos como Rotam, Bope, Choque, Meio Ambiente, Trânsito, Trânsito Rodoviário, Tático Móvel e GEPAR. Na estrutura organizacional, cada modalidade de policiamento possui competências distintas alinhadas a sua missão institucional.

Dentro do objeto desse estudo, destaca-se o GEPAR (Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco), modulado para atuação em locais identificados como “áreas de risco social”.

A origem do GEPAR remonta o início dos anos 2000 após um “boom” na incidência de homicídios em Belo Horizonte, principalmente nos aglomerados urbanos, mais conhecidos como favelas. De acordo com Minas Gerais (2016, p.25),

Em Belo Horizonte, foi realizado um estudo que comparou a incidência de homicídios de 1990 a 1997, onde se tinha uma média anual variando de 270 a 320 crimes. Já em 2001, esta modalidade criminal atingiu o patamar de 744 casos, ocorridos em sua grande maioria nos aglomerados da capital e interior.

Nesse sentido, Minas Gerais (2016) explica que a PMMG idealizou desenvolver um tipo de “policiamento personalizado” para atuar em favelas caracterizadas como “áreas de risco, palco maior dos homicídios no Estado, criando o denominado Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco (GEPAR).”

O nome GEPAR foi inspirado no policiamento que era desenvolvido nas comunidades do Pavão-Pavãozinho na cidade do Rio de Janeiro denominado GEPAE (Grupo Especializado em Policiamento em Áreas Especiais).

A proposta de criação do GEPAR foi instalar um serviço diferenciado com atuação permanente no território, focando na prevenção criminal, com respeito aos direitos humanos, buscando a mobilização da comunidade – polícia cidadã.

O modelo de polícia comunitária almejado sobrepõe o modelo tradicional de polícia, pois busca atacar nas causas e não nas consequências do problema. De acordo com Minas Gerais (2016, p. 14),

A presença da polícia nas comunidades deixa de ser simplesmente um sinal para dissuadir e evitar a ação criminosas, passando a representar o reforço dos laços de confiança com a comunidade, propiciando maior fluxo de informações por parte da população. Isso permite que os policiais conheçam melhor a região policiada e desenvolvam estratégias condizentes com as especificidades de cada localidade, envolvendo as lideranças comunitárias no processo decisório. O GEPAR tem como missão precípua, conseguir aplicar táticas de policiamento comunitário e repressão qualificada, em comunidades marcadas pela atuação das organizações criminosas. A inovação do GEPAR consiste, principalmente, em reunir atividades de prevenção e mobilização social, dentro da filosofia de Polícia Comunitária, com as atividades de repressão qualificada, pautadas sempre por uma atuação estratégica, pontual e direta, para garantir e, se necessário, restabelecer a ordem pública.

Conforme apresentado, a criação do GEPAR objetivou-se buscar soluções efetivas para a Segurança Pública junto com a comunidade (mobilização social) e atuar contra o crime com a repressão qualificada, ou seja, conhecendo as pessoas da comunidade sabe-se, de forma mais precisa, quem são os marginais envolvidos com o

crime. Tal estratégia proporciona mais respeito e dignidade para o morador de bem da comunidade que não tem envolvimento com o crime.

O primeiro GEPAR foi instalado no Morro das Pedras em 2002. Os homicídios estavam descontrolados na capital mineira, mas, após uma chacina ocorrida na comunidade, inclusive com a decapitação das vítimas, causou o pavor dos moradores da favela, bem como o clamor da comunidade belorizontina que exigiu dos órgãos públicos uma nova intervenção. Conforme explica Minas Gerais (2016, p. 15):

Em 2002, o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFGM) identificou o aumento de homicídios em Belo Horizonte, os quais se concentraram em sete aglomerados da capital mineira. Concluiu-se que os diversos aglomerados urbanos de Belo Horizonte, que apresentavam concentração de homicídios, possuíam características semelhantes, tais como: índice de desenvolvimento humano baixo, falta de aparelhos públicos, alto índice de tráfico de drogas e de porte ilegal de arma de fogo, dentre outras. Naquele mesmo ano, ocorreu uma chacina no Morro das Pedras que chocou a comunidade belo-horizontina, pela crueldade das execuções com decapitação das vítimas. A imprensa começou a pressionar o Governo e a PMMG, exigindo atuação efetiva para que os aglomerados de Minas não se tornassem violentos como outros da cidade do Rio de Janeiro.

Além do patrulhamento permanente no interior das vilas do aglomerado, há a chamada Intervenção Estratégica desenvolvida pelo Grupo de Intervenção Estratégico (GIE). De acordo com Minas Gerais (2016, p. 20), “O eixo da Intervenção Estratégica visa à integração dos órgãos do Sistema de Defesa Social e Justiça Criminal com o objetivo de controlar e prevenir os homicídios dolosos.” Este grupo, composto pela SEDS, Polícia Civil, PMMG (GEPAR), Ministério Público e Poder Judiciário, prioriza o monitoramento dos alvos, normalmente repassados pelo GEPAR, que fazer parte das organizações criminosas atuantes no aglomerado.

O GEPAR atua dentro da filosofia de polícia comunitária, buscando ao máximo a aproximação com a comunidade. Da mesma forma, realiza ações sociais em datas comemorativas, faz a captação e distribuição de cestas básicas, brinquedos para as crianças, etc. Tais ações desconstruem a ideia de que a polícia militar só se faz presente nas comunidades apenas para reprimir. Pelo contrário, a PMMG também atua para assistir e ajudar a comunidade nas diversas demandas sociais existentes.

Com o passar dos anos, com resultados extremamente positivos, o GEPAR se consolidou como um dos serviços da PMMG mais efetivos na prevenção aos homicídios nos aglomerados urbanos. No ano que vem (2022), o GEPAR completará 20 anos desde a sua instalação.

### 3.2 O Programa Vila Viva

Os moradores das favelas sempre foram vistos como habitantes de nível inferior pois residem nos bolsões de pobreza, enquanto aqueles moradores de nível superior se abrigam nos enclaves fortificados representados pelos condomínios fechados, com muros altos, alarmes e seguranças armados. Essas estruturas seriam responsáveis por expulsar e segregar a presença dos desajustados sociais do convívio com as elites (BAUMAN, 2005).

Sob o mesmo prisma, Cotta (2015, n.p) defende que:

os bolsões de pobreza possuem uma tensa dialética entre a exclusão dos espaços formais de satisfação e poder urbanos, de um lado e, de outro, a elaboração de estratégias de sobrevivência de sujeitos que necessitam operar a inteligência de maneira singular para garantir a sobrevivência numa situação de toda sorte de adversidades. Esses lugares e seus moradores são antítese da sociedade ampla que não opera no sentido de sua incorporação regular.

Para o autor, as pessoas residentes nos aglomerados passam por riscos cotidianos e precisam ter habilidades afloradas para que consigam sobreviver as realidades das favelas. Estas, por sua vez, são o oposto dos “espaços formais”, são uma “antítese” da sociedade em geral que desprezam a sua existência.

Face a essa realidade, em 2005, algumas favelas de Belo Horizonte conhecidas como *locus* de desordem física e social – os bolsões de pobreza – foram contemplados, tardiamente, com obras públicas e ações sociais que mudaram parte de suas estruturas física e social. Essas ações desenvolvidas pelo poder público foram nominadas como Programa Vila Viva.

Através de políticas públicas realizadas em parceria entre os governos federal, estadual e municipal, instituiu-se nas favelas, ações estruturantes para reduzir as históricas vulnerabilidades sociais.

Após mais de 100 anos de sua primeira manifestação em Belo Horizonte, as favelas receberam obras de urbanismo como nunca antes visto na história da cidade. O Programa Vila Viva, foi implementado em Belo Horizonte primeiramente no Aglomerado da Serra, iniciado em 2005, tendo finalizado a maioria de suas atividades em 2015 (CORRÊA, 2010). Foram mais de 10 anos de obras realizadas nas diversas Vilas da favela.

Conforme aponta a Prefeitura de Belo Horizonte (2020, n.p):

A origem do programa está diretamente relacionada com o Plano Global Específico (PGE), que é o instrumento de planejamento que norteia as ações a serem realizadas. As intervenções contam com recursos federais, obtidos por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal. As primeiras intervenções tiveram início em 2005, no Aglomerado da Serra, região centro-sul. Atualmente o programa contempla 12 comunidades nas diversas regiões da cidade.

O Programa Vila Viva é focado em uma ação física estruturante, baseando-se em eixos urbanístico, social e jurídico. No aspecto urbanístico, (i) realizou obras de saneamento, alocação de famílias fora de áreas com risco de desabamento, instalando-as em unidades habitacionais que foram construídas, (ii) fim das áreas de risco de desabamento e desmoronamento, (iii) reestruturação e reordenação das principais vias do aglomerado, (iv) implantação de áreas de esporte e lazer. Na esfera social, desenvolveu ações comunitárias de educação sanitária e ambiental, fomentando emprego e renda. Por fim, o eixo jurídico atuou na legalização e emissão de escrituras dos imóveis aos moradores (BELO HORIZONTE, 2020, n.p).

Dentre as principais ações do Programa realizadas destacam-se a abertura da Avenida do Cardoso, a urbanização de becos (concretagem, instalação de escadas e corre-mão), barragens de retenção dos córregos evitando inundações, construção de 808 unidades habitacionais, quadras que compõe um parque esportivo, estruturação de praças, instalação e melhorias dos postes de luz, saneamento básico e melhoria na coleta de lixo, implementação de cursos laborais para os moradores e regularização da documentação fundiária (CORRÊA, 2010).

### **3.3 Os homicídios consumados no Aglomerado da Serra (2010-2020)**

Diariamente somos bombardeados com inúmeras notícias relacionadas a prisões de marginais e apreensões de drogas em todo o mundo. Os debates na Segurança Pública perpassam naturalmente sobre o tema tráfico de drogas. No entanto, há divergências entre as narrativas apresentadas pelos atores sociais. De um lado se encontra a histórica política de repressão ao tráfico, tratando-a, única e exclusivamente, como caso de polícia. Do outro lado, há discursos inflados para que as drogas ilícitas sejam vistas e consideradas como caso de saúde pública (ROLIM, 2006).

Em uma análise de causa e consequência, diversos estudos apontam que a maior parcela dos homicídios está relacionada com o tráfico de drogas. No Rio de Janeiro, por exemplo, em 1992 cerca de 65% dos homicídios da cidade tinham vinculação direta ou indireta com o tráfico de drogas. Mensura-se que na década de 90, aproximadamente

20 mil pessoas tenham sido vítimas de homicídios relacionados com as drogas ilícitas (SOARES, 2000).

De forma mais específica, as causas dos homicídios que se relacionam com o tráfico de drogas são variadas. Os estudos apontam, principalmente, as guerras entre facções criminosas rivais em busca do domínio de territórios, o caráter “disciplinar” de cobrança para reforçar os códigos informais entre vendedores e fornecedores de drogas, traficantes mais poderosos que usam da violência para garantir o recebimento de dívidas dos traficantes menores, bem como aqueles que buscam manter sua autoridade e poder na região (se acham e agem como os imperadores locais), a punição dos subordinados que furtam ou adulteram as drogas, e por fim, a eliminação de denunciante ou informantes da polícia, conhecidos como X-9 (ROLIM, 2006).

Entre 1995 e 1998, foi realizado um estudo qualitativo sobre os homicídios em Belo Horizonte. Como esperado, foi verificado que os maiores índices de homicídios da cidade se concentravam em bairros e favelas onde está presente o tráfico de drogas.

Conforme explica Beato Filho *et al.* (2001, n.p),

Esse resultado encontra respaldo em uma literatura de análise da violência e criminalidade que enfatiza o incremento dos homicídios à violência associada ao mercado de drogas. Duas consequências imediatas devem ser ressaltadas a partir desse resultado: a primeira refere-se ao fato de que, de todas as regiões (240 bairros e 85 favelas) da cidade de Belo Horizonte, apenas dez apresentam risco maior de homicídios. Quase a totalidade desse pequeno universo de áreas de risco estão concentradas em favelas. De qualquer maneira, não são as condições sócio econômicas *per se* as responsáveis pelos conglomerados de homicídios, mas o fato de essas regiões serem assoladas pelo tráfico e pela violência associada ao comércio negro de drogas.

Os autores diagnosticaram dentre os 240 bairros e 85 favelas de Belo Horizonte dez áreas com maior risco de homicídios. Ressalta-se que a pobreza em si e as vulnerabilidades sociais do local não foram consideradas como responsáveis pela concentração dos homicídios nas favelas, mas sim, a atuação do tráfico de drogas. Das áreas de risco elencadas no referido estudo, “quase a totalidade” se concentram nas favelas, sendo que a área de maior risco estaria relacionada ao Aglomerado da Serra.

Localizado no entorno de uma das áreas mais nobres do estado de Minas Gerais, na região centro-sul da capital de um dos estados mais ricos do país, está o Aglomerado da Serra, o maior aglomerado urbano do estado e um dos maiores do Brasil. Atualmente é composto por oito vilas: Vila Nossa Senhora de Fátima, Vila Nossa Senhora

da Aparecida, Vila Nossa Senhora do Rosário, Vila Nossa Senhora da Conceição, Vila Marçola, Vila Santana do Cafezal, Vila Novo São Lucas e Vila Fazendinha.

Na busca por informações quanto aos moradores do Aglomerado, verificou-se no Censo realizado pelo IBGE em 2010, uma população local de 38 mil pessoas, no entanto, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) faz referência ao aglomerado com uma população acima de 46 mil habitantes (MINAS GERAIS, 2020).

Observa-se pelo dia a dia operacional das forças policiais que há facções criminosas ligadas ao tráfico de drogas e de armas instaladas nas oito vilas do aglomerado. Diariamente o aglomerado é palco de ocorrências policiais resultantes em prisões traficantes e apreensões de drogas e armas de fogo dos mais diversos calibres e marcas originadas de toda a parte do mundo.

Nesse contexto, este estudo buscou os dados relativos aos homicídios consumados registrados pelas forças de Segurança Pública do estado, entre 2010 e 2020, através do Armazém de dados do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS). A Tabela 01 condensa o quantitativo absoluto da incidência de homicídios consumados ocorridos no Aglomerado da Serra.

Tabela 01 - Homicídios consumados no Aglomerado da Serra (2010 – 2020)

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Agl. Serra	18	10	7	8	11	1	10	13	5	7	1	91

Fonte: Armazém de dados SIDS\_REDS.

Conforme se observa na Tabela 01, o número de homicídios varia ano a ano, mas com tendência de queda nos últimos anos. A média anual é de 8 homicídios. Dessa forma, abaixo de 8 incidências no ano, denota-se uma redução. Cabe ressaltar que a oscilação do quantitativo de homicídios nos períodos podem ser determinadas por diversas causas prováveis, podendo citar: guerra entre gangues por pontos de tráfico, motivação passional, autor contumaz de homicídios colocado em liberdade, presença policial mais ou menos efetiva na localidade, prisão de autores de homicídios, domínio territorial de um determinado grupo criminoso, acordo entre as facções, etc.



Tabela 02 - Ocorrências de tráfico de drogas no Aglomerado da Serra (2010 – 2020)

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Agl. Serra	110	86	93	133	199	178	132	87	180	186	187	1571

Fonte: Armazém de dados SIDS\_REDS.

A Tabela 02 representa a incidência das ocorrências de tráfico de drogas cuja apreensão se deu no Aglomerado da Serra. Tais ocorrências foram registradas pela 127ª Companhia da Polícia Militar, pelo GEPAR, responsável pelo policiamento preventivo no aglomerado. Em uma análise superficial, verifica-se que a partir de 2013 o quantitativo de ocorrências aumentou substancialmente se comparado com os anos 2010, 2011 e 2012, com exceção de 2017, que foi um dos piores anos da série analisada.

Para uma análise comparativa, relacionando tráfico de drogas e homicídios, observa-se a Tabela 03.

Tabela 03 - Tráfico de drogas x homicídios no Aglomerado da Serra (2010 – 2020)

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Tráfico	110	86	93	133	199	178	132	87	180	186	187	1571
HC	18	10	7	8	11	1	10	13	5	7	1	91

Fonte: Armazém de dados SIDS\_REDS.

Ao se comparar os fenômenos, ocorrências de tráfico de drogas e homicídios consumados, em uma análise meramente quantitativa, verifica-se que, na maioria dos anos, quanto maior apreensão de drogas realizadas, menores foram as incidências de homicídios.

Importante salientar o ano de 2017, pois é bem significativo os resultados. Verifica-se que o ano com menor quantitativo de ocorrências contra o tráfico de drogas, em contra partida no que se refere os homicídios consumados, foi o segundo ano mais violento de toda a série analisada.

Entretanto, o ano de 2014 foge a regra analisada, pois foi o ano com mais ocorrências de tráfico, porém computou 11 homicídios. Certamente, em uma análise mais qualitativa poderá ser verificado algum evento excepcional no aglomerado, por exemplo,

uma “guerra” entre facções criminosas que exigiu muitas operações no aglomerado, o que justificaria a maior incidência de apreensões de drogas.

#### **4. CONCLUSÃO**

O artigo ora apresentado não tem nenhuma pretensão de exaurir o assunto ou apresentar resultados ou soluções definitivas para o tema proposto, mesmo porque a Segurança Pública é dinâmica e precisa de acompanhamento e intervenções constantes. No entanto, o estudo tem o condão de oferecer aos leitores a capacidade de reflexão sobre a dimensão e complexidade dos problemas da Segurança Pública que afligem as comunidades, principalmente as comunidades mais carentes.

É notório que para se alcançar mudanças significativas no seio da sociedade as Políticas Públicas são fundamentais. Cada qual necessita ser amplamente estudada e planejada para que possam ser efetivas, ou seja, provocando as transformações esperadas e necessárias a vida das pessoas.

Por sua vez, as Políticas Públicas de Segurança Pública também seguem este rito. Em lide, observou-se que a implementação do GEPAR se deu após o pico de homicídios em Belo Horizonte, principalmente nas favelas. Diante desse cenário, a PMMG precisou se readequar a realidade e buscar algo novo que pudesse reverter esse quadro.

Com o GEPAR instalado em 2003 nos principais aglomerados urbanos da cidade de Belo Horizonte e atuante até hoje, tem-se uma nítida queda do número de homicídios, ano após ano. Claro, que o GEPAR é uma peça na engrenagem, mas uma peça muito importante.

Outra política pública, o Programa Vila Viva, iniciado em 2005, com obras estendidas até 2015, certamente refletiu na queda do número de homicídios nos aglomerados urbanos. No Aglomerado da Serra não foi diferente, nos últimos 10 anos, verificou-se expressiva redução do número de homicídios, chegando em 2020 a marca de um homicídio durante todo o ano.

Insta destacar o quão foram importantes as políticas públicas aplicadas no Aglomerado da Serra. Não há uma receita para a solução de um problema na Segurança Pública, mas sabidamente deixar os resultados ruins prosperarem não é a melhor estratégia. A aproximação com a comunidade através da filosofia de polícia comunitária é parte da solução, assim como a estruturação do espaço melhorando da qualidade de vida e o bem estar das pessoas. O resultado é uma comunidade inteira vivendo com um pouco

mais com dignidade, mesmo que ainda necessite de inúmeras outras intervenções, para que, quem sabe um dia, possamos não ter mais que contabilizar óbitos.

## REFERÊNCIAS

ALVITO, Marcos; ZALUAR, Alba. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BARCELLOS, Christovam; ZALUAR, Alba. *Homicídios e disputas territoriais nas favelas do Rio de Janeiro*. Revista Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2014; 48(1): p.94-102. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=5&script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102014000100094&lng=en&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=5&script=sci_arttext&pid=S0034-89102014000100094&lng=en&tlng=en). Acesso em: 2 set. 2021.

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e Medo na Cidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves; ASSUNÇÃO Renato Martins; SILVA Bráulio Figueiredo Alves; MARINHO Frederico Couto; REIS, Ilka Afonso; ALMEIDA, Maria Cristina de Mattos. Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. *Cad. Saúde Pública*. Vol.17, n.5, Rio de Janeiro Sept./Oct., 2001.

BECKER, Howard. A Escola de Chicago. *MANA*. Vol.2, n.2, 1996, p. 177-188.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de. Programa Vila Viva. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/vila-viva>. Acesso em: 8 set. 2021.

BRASIL. **Constituição, de 5 de outubro de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Presidência da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm). Acesso em: 3 set. 2021.

BRULON, Vanessa; PECI, Alketa. *Organizações públicas e espaços às margens do Estado: contribuições para investigações sobre poder e território em favelas*. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(6):1497-1517, nov./dez. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=3&script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122013000600008&lng=en&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=3&script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000600008&lng=en&tlng=en). Acesso em: 4 set. 2021.

CARA, Roberto B. *Territorialidade e identidade regional no sul da província de Buenos Aires*. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adelia A.; SILVEIRA, Maria L. (Org.). Território: globalização e fragmentação. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 261-269.

CORRÊA, Ana Carolina Utsch. *O processo de implementação do Vila Viva no Aglomerado da Serra e os possíveis impactos na criminalidade local*. 2010. Monografia. (Especialização em Segurança Pública e Justiça Criminal).

CORRÊA, Roberto L.. *Espaço, um conceito-chave da geografia*. In: CASTRO, Ina E. et al. (Org.). Geografia: conceitos e temas. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 15-47.

COSTA, Eduardo. *Vila Viva: transformando vidas*. Belo Horizonte: Ed. do Autor, 2008.

COTTA, Francis Albert; SILVA, Wellington Teodoro. Formação das favelas numa capital planejada: Belo Horizonte e região metropolitana. *Mnemosine*. Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFCG. V. 6, n.3, jul/set 2015, p. 84-97.

EUFRASIO, Mário A.. *Estrutura urbana e ecologia humana: a escola sociológica de Chicago (1915-1940)*. São Paulo: editora 34, 1999.

FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula Freitas. *Espaço urbano e criminalidade: lições da escola de Chicago*. São Paulo: IBCCRIM, 2002

MINAS GERAIS. **Constituição, de 21 de setembro de 1989**. Constituição do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://almg.gov.br>. Acesso em: 3 set. 2021.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. 22º Batalhão de Polícia Militar. *Estudo de Situação nº 01/2020*: Avaliar a necessidade e viabilidade de aporte de efetivo e de viaturas nos serviços GEPAR e TM do 22º BPM, 2020.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz Geral para Emprego Operacional (DGEOp) n. 3.01.01.2019**: Regula o emprego operacional da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assessoria Estratégica de Emprego Operacional (AE/3), 2019.

MINAS GERAIS, Polícia Militar. Comando-Geral. Instrução n. 3.03.20/2016-CG. Regula o emprego do Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco (GEPAR)/ Polícia Militar de Minas Gerais – Comando Geral. 2.ed. rev. Belo Horizonte: Seção Estratégica de Emprego Operacional (EMPM/3), 2016.

OLIVEIRA, Jailson S. *Repensando a questão das favelas*. Revista Brasileira de Estudo de População, Campinas, v. 2, n. 1, p. 9-30, jan./jun. 1985. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/625>. Acesso em: 6 mai. 2021.

PARK, Robert Ezra. *La Ciudad y otros ensayos de ecologia urbana*. Barcelona: Serbal, 1999.

PRADO, Adirson Barbosa do. **A aplicação das medidas administrativas pela polícia militar de minas gerais em face do código de trânsito brasileiro**. 2007. Monografia. (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar, Belo Horizonte, 2007.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

ROCHA, Daniella Guedes. *Imagens cristalizadas: a construção dos estereótipos sobre as favelas*. Revista Mídia e Cotidiano, 03 Dez. 2017, Vol. 11 (3). Disponível em: <https://doaj.org/article/0d0abb1a600d4d23a5d51835df978bbe>. Acesso em: 4 mai. 2021.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

ROSÁRIO, Anselmo Pedrosa. **Análise das mortes violentas intencionais de policiais militares em Minas Gerais no período de 2012 a 2016**. 2017. Monografia. (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar: Belo Horizonte, 2017.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

SAQUET, Marcos A. Proposições para estudos territoriais. *GEOgraphia*, v. 8, n. 15, p. 71-85, 2006.

SOARES, Luís Eduardo. *Meu casaco de General – Quinhentos dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. *Segurança Pública: presente e futuro*. *Estudos Avançados*, SP, v.20, n.56, p.91-106, jan/abr. 2006.

SOUZA, Maria Adelia A. Geografias da desigualdade: globalização e fragmentação. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adelia A.; SILVEIRA, Maria L. (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 21-28.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil* [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.