

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FICA VIVO!: INSTITUIÇÕES, ATORES E  
CONTEXTOS**

Shirley Alexandra Ferreira

Belo Horizonte

2012

**Shirley Alexandra Ferreira**

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FICA VIVO!: INSTITUIÇÕES, ATORES E  
CONTEXTOS**

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci

Belo Horizonte

2012

## **IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FICA VIVO!: INSTITUIÇÕES, ATORES E CONTEXTOS**

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

---

**Telma Maria Gonçalves Menicucci – Orientadora – UFMG**

---

José Ângelo Machado – UFMG

---

Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 27 de agosto de 2012.

Dedico a Aparecida e Josué pelo apoio e carinho.

## AGRADECIMENTOS

Ufa! Não foi fácil chegar até aqui, quando os motivos para desistir pareceram muito maiores que para prosseguir. Finalizar esse trabalho só foi possível porque contei com apoio de pessoas especiais nessa caminhada.

Inicialmente, agradeço a minha orientadora, Telma Menicucci, pelo seu empenho e paciência em me auxiliar a transformar meus rascunhos iniciais no trabalho que por ora é apresentado. Não que tenha sido um percurso fácil, ao contrário, algumas vezes foi muito doloroso, mas as suas contribuições foram fundamentais para o meu crescimento acadêmico e profissional. Muito obrigada por tudo!

Agradeço ao Departamento de Ciência Política, em especial, ao corpo docente, que deu a base necessária para me conduzir na difícil tarefa da produção. Também agradeço à Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Estado de Defesa Social por permitir a realização desta pesquisa e à Andrea Silveira, pesquisadora do CRISP pelo apoio e pronta organização dos documentos e pesquisas sobre o Programa Fica Vivo!.

A todos os entrevistados do Programa Fica Vivo! que me receberam tão bem e se dispuseram a responder as minhas indagações. Sem vocês essa dissertação não existiria. Em especial agradeço à Ângela Nogueira Souza e Kátia Silva Simões que não se cansaram de responder minhas eternas perguntas e dúvidas.

Aos meus amores: meus pais e avô pelas orações e incentivos em todos os momentos que eu pensei em desistir, além de compreenderem a minha distância em função de trabalhos e da escrita da dissertação. Vocês foram fundamentais nessa caminhada. Aproveito e agradeço o carinho e palavras de incentivo de todos os meus familiares durante esses dois anos e meio.

Aos meus amigos... Queridas, Isabel dos Anjos, Carla Silva, Bárbara Lana e Cláudia Carvalho o que seria das noites de estudo sem suas constantes mensagens de incentivos? Com certeza, bem menos produtivas. Não poderia esquecer, Cláudia Brígido, Carina Fonseca e Alexandre Canuto, as suas contribuições e apoio foram muito importantes para mim. Mariana Sabino, Thais dos Santos e Alice Vilela minha ex equipe Fica Vivo! vocês sofreram e se alegraram com cada vitória nesse percurso. Beth Marques, o seu incentivo foi fundamental para o início de tudo. É muito bom tê-los como amigos!

*E ai? acabou?* essa frase tantas vezes repetida pelos amigos e colegas da Secretaria de Estado de Defesa Social se tornou verdade. Agradeço aos que acompanharam e vibraram com cada avanço na finalização deste trabalho: Érika Silva, Rhona Kayello, Márcia Sales, Rodrigo

Fernandes, Lizandro Gualberto, Samantha Gontijo, Mayara Abreu e outros que porventura tenha esquecido. Em especial, agradeço ao Edmilson Antonio Pereira Junior por ter permitido que eu realizasse parte do meu trabalho de campo durante o horário de trabalho não se opondo às minhas constantes saídas para realização das entrevistas e orientações. Muito Obrigada!  
*Sim, agora acabou!*

A minha eterna gratidão a todos que, mesmo de forma singela, me auxiliaram a alcançar o meu sonho: ser Mestre em Ciência Política.

## RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo comparar o processo de implementação do Programa Fica Vivo! em três locais distintos: Morro das Pedras, Cabana de Pai Tomás e Barreiro. Para isso buscou-se delinear fatores explicativos que influenciaram os produtos obtidos no processo de implementação do Programa Fica Vivo! tanto no nível central, quanto nos territórios. Assim, a hipótese que norteou o trabalho considerou que o processo de implementação local do Programa Fica Vivo! pode ser explicado pelos fatores contextuais, por fatores institucionais e pela atuação dos implementadores. Ou seja, reconheceu-se que existem fatores internos e externos à política pública que dificultam ou facilitam a sua execução e concorrem para explicar os motivos por que se chegou a determinados resultados e não a outros possíveis. Para desenvolvimento do trabalho prezou-se pela realização de pesquisa qualitativa a partir da realização de entrevistas semiestruturadas e análise documental. Os resultados obtidos apontaram que há muitas convergências e complementariedades entre os produtos da implementação analisados no âmbito local.

**Palavras-chave:** Implementação de Políticas Públicas. Política de Segurança Pública. Programa Fica Vivo!.

### ABSTRACT

This dissertation aims to compare the implementation process of the Fica Vivo! Program in three different locations: Morro das Pedras, Cabana de Pai Tomás and Barreiro. For this purpose we sought to delineate explanatory factors that influenced the products obtained in the implementation process of Fica Vivo! Program both at central level and in the territories. Thus, the hypothesis that guided the study considered that the local implementation process of Fica Vivo! Program can be explained by contextual factors, institutional factors and by the actions of the implementers. That is, it was recognized that there are internal and external factors to public policy that hinder or facilitate its implementation and contribute to explain the reasons why they reached certain results rather than other possibles. For the work development is prized for conducting qualitative research from the semistructured interviews and document analysis. The results showed that there are many similarities and complementarities between of the implementation products analyzed locally.

**Keywords:** Public Policy Implementation. Public Safety Policy. Fica Vivo! Program.

## LISTA DE SIGLAS

BHTRANS – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte

CEPC – Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade

COL – Comissão Operativa Local

CPC – Centro de Prevenção à Criminalidade

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CRISP – Centro de Estudo de Criminalidade e Segurança

FUNDEP – Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa

GEPAR – Grupo Especial de Patrulhamento em Áreas de Risco

GGIM – Gabinetes de Gestão Integrada Municipal

NPJ – Núcleo de Promoção à Juventude

ONG – Organização Não Governamental

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Privado

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PNAS – Política Nacional da Assistência Social

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEE – Secretaria de Estado de Educação

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UPA – Unidade de Pronto Atendimento

## SUMÁRIO

<b>1.IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE REVISÃO TEÓRICA .....</b>	<b>15</b>
1.1.Políticas Públicas .....	15
1.2.O Ciclo de Políticas Públicas .....	16
1.3.Implementação de Políticas Públicas .....	21
1.4.Síntese dos Argumentos Analíticos e Hipótese de trabalho .....	39
<b>2.PROGRAMA CONTROLE DE HOMICÍDIOS - FICA VIVO!.....</b>	<b>43</b>
2.1.Origem do Programa Fica Vivo!.....	43
2.2. Programa Controle de Homicídios Fica Vivo!.....	49
2.3. Estrutura Formal da Implementação do Programa Fica Vivo!.....	53
2.4. Metodologia de Pesquisa.....	56
<b>3. A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FICA VIVO! EM BELO HORIZONTE: ESTUDO DE CASOS .....</b>	<b>67</b>
3.1. Implementação da Coordenação Central do Programa Fica Vivo! .....	67
3.2. Processos e produtos da implementação: Interação entre contexto e implementadores ..	78
<b>4. CONCLUSÃO .....</b>	<b>108</b>
<b>5.BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>116</b>

## INTRODUÇÃO

---

A implementação de políticas públicas foi considerada por muitos pesquisadores como um elo perdido nas análises de políticas públicas. Até os anos 70 havia certo desinteresse por parte dos estudiosos com relação ao processo de implementação das políticas públicas e a ênfase inicial de pesquisa recaía sobre o desenho e a avaliação final da política desconsiderando a implementação das políticas. Tal procedimento revela que havia a compreensão de que a decisão do governo era aplicada quase automaticamente pelos agentes da administração pública, ou seja, as análises objetivavam denominar a implementação como uma ação administrativa apoiada no modelo racional weberiano do funcionamento das burocracias estatais.

Essa visão começa a mudar a partir dos estudos de Pressman e Wildavsky, que publicaram em 1973 um estudo clássico em que centraram esforços na busca por entender os fatores que impactam a implementação de uma política pública a partir do estudo das políticas de desenvolvimento econômico de Oakland e como resultado, os autores constataram a fragilidade e o distanciamento entre os objetivos previstos no processo de formulação e os resultados obtidos de fato na implementação das políticas. A crítica principal dos referidos autores se direciona aos estudos que negligenciam a análise sobre a implementação de políticas, por considerar esta etapa como a sucessão de meros atos mecanizados, ou seja, desde que cumpridos os ditames da formulação, chegar-se-ia aos resultados pretendidos.

Nesse sentido, cada vez mais é reconhecido diversos limites nas abordagens que se dedicam ao estudo das políticas públicas com enfoque exclusivo ou privilegiado nas etapas de formação de agendas e formulação de políticas. O processo de implementação de políticas públicas se destaca com o reconhecimento que nem sempre os programas e projetos alcançam os resultados esperados como pretendido quando são desenhados. Ou seja, por mais simples que sejam os objetivos iniciais a ação de implementar pode fazer com que uma política pública seja adiada, alterada, reduzida, enfim adaptada para caber em seu meio ambiente, já que uma política altera sua forma à medida que evolui no confronto diário com as pressões organizacionais e comunitárias. Essa função adaptativa deve servir como um mecanismo de *feedback*, em que os objetivos da política não precisam ser perseguidos cegamente, mas podem ser reconsiderados a medida em que vão sendo implementados de acordo com a resposta recebida do ambiente, alterando o contexto em que atua. São também modificadas pelos resultados obtidos, daí a diferença entre o desenho original e o que de fato se implementa ser uma constante no cotidiano da política. Ainda, há dependência entre o

processo de formulação e implementação para que a política pública se viabilize e se torne bem sucedida.

Assim, para responder às indagações acerca dos motivos que contribuem para este hiato entre a formulação de políticas e os resultados alcançados, diversos analistas passaram a estudar as maneiras como as políticas públicas são implementadas. Passa-se a considerar a importância do estudo sobre as burocracias especializadas na implementação de políticas públicas, bem como dos fatores que interferem no trabalho dos agentes fundamentais para o sucesso ou insucesso das metas pretendidas nas etapas anteriores. Questões como a qualidade dos profissionais implementadores, o grau de autonomia de que desfrutam ante outros agentes, seus valores pessoais, suas práticas e redes de relacionamento passaram a ser vistos como variáveis importantes na explicação dos rumos seguidos pelas políticas.

Outro debate que emerge é a implementação de políticas públicas a partir da formação de redes. Tem-se destacado esses arranjos enquanto fenômenos complexos, pois pressupõe a ação intencional entre os atores para proporcionar planejamentos deliberadamente orientados com ênfase em objetivos comuns, divisão de trabalho e formulação estratégica de resolução de problemas.

Ainda, algumas políticas públicas, pela sua própria natureza, exige alta participação do público alvo e uma gestão flexível que garanta autonomia para os atores responsáveis pela sua execução que pode gerar diferenças nos processos de implementação. Comumente, essas políticas, que buscam provocar impacto sobre indivíduos ou público alvo beneficiário, tem por objetivos superar emergências, satisfazer necessidades básicas, gerar oportunidades, modificar as condições da vida ou introduzir transformações em comportamentos, valores, atitudes ou aptidões através de transferências, intervenções ou tratamentos tais como: prestação de serviços, proteção de direitos dentre outros. Para execução dessas políticas as metas pré-estabelecidas não são desconsideradas, mas diante das respostas dos beneficiários a sua importância se torna menor e os programas precisam ser dotados de alta capacidade de adaptação principalmente em políticas públicas que o público alvo participa ativamente de sua execução, ou que é preciso alta interação dos implementadores com os usuários.

Diante do exposto, o que, então, acontece com a política pública ao ser implementada? Quais são os principais fatores que influenciam e modificam a sua execução? Essas questões guiaram o desenvolvimento deste trabalho e a partir das abordagens analíticas desenvolvidas pelos diversos autores foi possível a construção de um quadro analítico partindo do

pressuposto que toda política pública se altera ao longo do processo de implementação quando executada em contextos diversos.

Para exemplificação das questões teóricas tratadas a política pública escolhida para esse fim, é o Programa Fica Vivo! desenvolvido pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais. O programa foi formulado em um contexto de altos índices de criminalidade violenta, em especial de homicídios entre jovens negros com idade entre 12 e 24 anos, na sua maioria homens e residentes em local com alta vulnerabilidade social. Esses se destacavam tanto como vítimas, como agentes desses crimes.

Diante desse cenário, os objetivos deste programa são: reduzir a incidência de homicídios entre jovens residentes em áreas de risco; incorporar a prevenção social à Política de Prevenção à Criminalidade e promover a participação comunitária nos projetos de controle de criminalidade. Assim, busca atingir jovens de 12 a 24 anos, residentes nas áreas de maiores índices de homicídios do Estado de Minas Gerais e envolvidos ou não com a criminalidade.

Para sua atuação possui como diretriz a formação de redes de proteção social composta por atores públicos e privados para garantir o planejamento de soluções de prevenção à criminalidade através do suporte de outras políticas ao Programa. Além disso, conta com a atuação conjunta dos órgãos do Sistema de Justiça Criminal tais como: Ministério Público, Polícia Militar, Polícia Civil, Defensoria Pública, dentre outros que articulados atuam para aceleração de mandatos de buscas e apreensões e julgamentos de pessoas envolvidas em crimes e infrações. O formato de atuação do Programa se configura enquanto ação territorial, ou seja, em Vilas e Favelas de Minas Gerais que possuam alto número de homicídios nesses espaços.

Considerando a abrangência do programa em Minas Gerais e a limitação de tempo para realização deste trabalho, realizou-se estudos de casos em três locais distintos no município de Belo Horizonte: Morro das Pedras, Cabana de Pai Tomás e Barreiro visando compreender as diferenças no processo de implementação local a partir de um quadro analítico elaborado a partir das abordagens teóricas discutidas no primeiro capítulo.

Para desenvolvimento da pesquisa foi utilizada metodologia qualitativa a partir de entrevistas semiestruturada com diversos atores do programa, bem como a análise de documentos disponíveis sobre o programa. Vale ressaltar que foram encontrados poucos documentos oficiais sobre o programa, que se restringiram às legislações já publicadas sobre o mesmo e a metodologia utilizada a partir de 2009. Contudo, diversas teses, dissertações e monografias já foram desenvolvidas, principalmente, sobre o Morro das Pedras que foi o

primeiro local a receber a política, o que permitiu, de certo modo, obter informações não encontradas nas entrevistas para esse local. Para os demais locais estudados pouco se tem registro do processo de implementação e alguns documentos, como relatórios, tiveram restrição de acesso. Assim, a pesquisa realizada neste trabalho foi baseada, primordialmente, nas entrevistas realizadas, o que impôs algumas limitações à análise realizada, não permitindo melhor aprofundamento das questões apresentadas.

Finalizando, o trabalho está organizado da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta as diversas abordagens analíticas sobre implementação de políticas públicas considerando que essas discussões não são excludentes entre si, mas formam um rico quadro analítico para o desenvolvimento de análises de políticas públicas.

Já o segundo capítulo tem por objetivo apresentar o brevemente o processo de formulação do Programa Fica Vivo! enquanto uma ação da Política de Prevenção à Criminalidade do governo do estado e os procedimentos metodológicos adotados. Por sua vez, no terceiro capítulo o foco é o estudo de casos sobre o processo de implementação do Programa Fica Vivo! nos locais selecionados para a pesquisa. Apresenta-se uma análise qualitativa, uma interpretação da percepção dos entrevistados acerca do impacto da implementação no arranjo institucional da política, a influência deste na implementação da rede de proteção social no âmbito local, assim como a percepção dos implementadores sobre sua atuação. Por fim, a conclusão apresenta reflexões acerca dos resultados alcançados pela pesquisa.

## **1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE REVISÃO TEÓRICA**

---

Considerando que há uma vasta literatura produzida sobre implementação de políticas públicas, o objetivo desse capítulo é apresentar algumas das principais abordagens teóricas através de uma síntese dos elementos chaves de cada uma delas e suas respectivas contribuições para o debate sobre o tema.

Para fazer esse percurso e situá-lo no debate no âmbito da análise de políticas públicas, inicialmente serão apontados os principais elementos que integram a concepção de políticas públicas e as diversas “fases” que compõem o chamado ciclo de políticas públicas e como, finalmente, a partir da análise do ciclo de políticas públicas instaurou-se o debate sobre a implementação de políticas públicas a partir da constatação de sua relevância para a compreensão de todo o processo.

### **1.1. Políticas Públicas**

Há uma grande variedade de enfoques analíticos acerca de políticas públicas. Não é objetivo deste texto citar ou descrever as várias definições, mas, sumariamente apresentar elementos que integram o processo de política pública. Desse modo, os conceitos apresentados resultam da construção que seleciona, destaca, articula e integra certos elementos de seu processo empírico.

De maneira descritiva uma política pública é caracterizada pela existência de um conteúdo ou um campo de atividade governamental; um objetivo geral a ser alcançado; uma situação social desejada; uma proposta de ações específicas; uma orientação normativa que expressa finalidades, preferências e valores e um conjunto de objetivos e programas de ação governamental (Joan Subirats, 2006).

De forma mais analítica políticas públicas remetem a um conjunto de decisões que se traduzem em ações estrategicamente selecionadas dentro de um conjunto de alternativas, conforme uma hierarquia de valores e preferências dos interessados em um ambiente de grandes conflitos. Ainda seu caráter público se dá pela sua característica imperativa revestida de autoridade soberana do poder público (RUA, 1998:2, Molina, 2002).

Nessa perspectiva, Villanueva (2006) destaca que uma política pública tem caráter institucional, pois é elaborada ou decidida por uma autoridade formal e legalmente constituída no marco de sua competência e dos demais a ela vinculada, ou seja, está intimamente ligada às arenas formais em que se processam diversas decisões fundamentais para viabilidade das

políticas públicas. Também tem caráter decisório por ser um conjunto de decisões, que escolhem problemas a serem solucionados a partir da escolha de fins e meios de longo e curto alcance. Possui caráter causal por configurar-se como os processos que levam ao resultado das ações governamentais visando impacto na realidade da sociedade. Por fim, possui caráter comportamental que implica no papel dos executores em realizarem ou não determinadas tarefas importantes para a viabilidade das políticas.

Essas definições possibilitam também compreender políticas públicas como um conjunto complexo de instituições e atores que interagem no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais que são influenciadas por legados historicamente construídos. Esses legados, assim como diversas “estruturas” presentes em cada caso definem os instrumentos de poder diferenciados para os atores políticos potenciais, tornando alguns deles mais capazes de fazer valer seus interesses de que outros (MARQUES, 2003:47).

Em suma, política pública é resultado do processo decisório que envolve diferentes níveis de governo e não está necessariamente restrita aos atores formais, sendo a participação de atores informais importantes na produção de políticas. A política pública não remete somente às regras legislativas, ordens executivas e regulamentações, mas trata-se de um curso intencional de ações cujo objetivo é atingir uma meta determinada por meio da implementação das ações e avaliação. Toda essa discussão remete ao fato que, a complexidade dos fenômenos que as políticas públicas buscam solucionar traz a necessidade de convergência de muitos enfoques para entendimento dos processos que envolvem a execução de uma política.

## **1.2. O Ciclo de Políticas Públicas**

A noção de ciclo de política pública concebida inicialmente por Harold Laswell((1957) apresentou um mapa conceitual visando fornecer uma imagem das principais estágios que o estudo da formulação de políticas públicas deveria conter: inteligência, considerada como coleta, processamento e disseminação das informações pelos decisores; promoção de opções específicas pelo envolvidos no processo decisório; prescrição de um curso de ação pelos decisores; invocação, dado que o curso de ação prescrito é determinado por meio de um conjunto de sanções dirigidas àqueles que não cumprem as prescrições; aplicação pelas cortes e pela burocracia que segue seu curso até ser concluída ou cancelada;

término e avaliação, quando os resultados são avaliados em relação aos objetivos e intenções originais. Trabalhos posteriores à Lasswell (1957) distinguem o processo de política pública em diferentes fases, sendo que a maioria das classificações consideram as seguintes: identificação do problema, formação de agenda, análise das alternativas, formulação, implementação e avaliação (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993).

A identificação de um problema e formação de agenda é considerada o momento em que algum problema deixa de ser apenas um fato, “ou um estado de coisa” e se torna uma preocupação política por parte dos formuladores de políticas públicas que buscam melhores soluções para uma situação. A inserção dos temas na agenda se dá por diversos modos: pela mobilização de atores coletivos e individuais dotados de algum poder capaz de pressionar o governo a intervir; quando a inclusão desses problemas como prioridade irá trazer vantagens eleitorais ou de barganhas dentro do sistema governamental e também por emergência de um momento de crise em que a não intervenção será mais prejudicial que intervir (Rua, 1998).

Ainda, há processos de não decisão quando alguns temas ameaçam interesses ou contrariam código de valores de uma sociedade e conseqüentemente encontram obstáculos diversos e de intensidade variada para sua inserção na agenda governamental (Bardach e Baratz, 1979). Assim, o processo de formação da agenda é bastante dinâmico e não obedece a uma lógica pré-determinada. Existem condicionantes internos e externos que podem mudar a posição dos atores na competição, seja pela introdução de novos problemas, seja pela apresentação de novas soluções aos problemas emergentes.

Para Kingdon (1995) a agenda é uma lista de assuntos ou problemas para os quais os atores governamentais e não-governamentais associados a uma área política estão prestando séria atenção em um determinado momento. Nesse sentido, propôs o modelo de *multiplestreams* (múltiplas correntes) baseado na interação entre problemas, políticas, soluções, participantes e oportunidades de escolha. O autor, em seu modelo, defende a existência de três fluxos que conduziriam ao processo de formulação de políticas públicas: problemas, soluções/alternativas e dimensão política. O primeiro fluxo propõe a diferenciação entre um problema e uma questão, sendo essa entendida como uma situação social que não desperta uma ação, mas que pode transformar-se em um problema quando chama a atenção dos agentes que participam de um processo decisório. Já no segundo fluxo, as políticas são propostas por atores que buscam soluções para os problemas. A política então será resultado da movimentação dos grupos de pressão, das esferas legislativas e executivas, agências administrativas e da opinião geral a respeito de determinado problema. Por fim, o terceiro

fluxo, dimensão da política, tem sua própria dinâmica e regras, pois o processo de negociação e barganha envolvido nesse fluxo pode influenciar diretamente a tomada de decisão. Nesse sentido, a formação de agenda é permeada por embates políticos e de interesses, o que faz com que a etapa de formulação seja influenciada por todo esse processo anterior.

Assim, a formulação, se constitui enquanto estudo de problemas com que se quer lidar, de maneira a observar os melhores meios para alcançar os fins pretendidos. Ou seja, pensa-se a política para se chegar a determinados resultados a partir da delimitação de objetivos, metas, recursos e estratégias de implementação. Para Siman (2006)

a transformação de demandas em ações implica, portanto, um complexo encaminhamento até a escolha final, no qual vontade política, jogo de interesses, disponibilidade de recursos, natureza da demanda e dificuldades cognitivas na definição da política estão presentes desde o momento em que o problema se insere na agenda do governo, passando pela fase da formulação de alternativas que se caracteriza pela definição de diretrizes, competências, objetivos, metas, recursos e estratégias de implementação, até o momento em que se toma a decisão de executar determinada diretiva. Estas variáveis estão presentes nas políticas que surgem tanto das demandas da sociedade, como naquelas que se originam dentro do próprio sistema político. (SIMAN, 2005: 47).

A formulação de políticas é composta por um processo decisório para proposição de soluções permeada por embates políticos e conflitos de interesses que expressam as preferências dos atores. Esses atores, segundo Subirats (1994) possuem recursos de poder tais como: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. Nessa perspectiva compreender como se articulam os atores nesse processo de formulação é uma complexa tarefa já que há comumente grupos favoráveis a determinadas ideias que competem entre si, sendo que tais grupos podem contar tanto com atores públicos quanto privados (RUA, 1998).

Na tentativa de construir abordagens teóricas para explicar como e porque o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos Lindblom (1981) enfatiza que na formulação, soluções são pensadas não para proporcionar grandes modificações, mas, diante dos constrangimentos institucionais, cultura política, escassez de informações e complexidade dos problemas, o processo decisório se dá por meio de mudanças gradativas e menos por rupturas, pois as mudanças no *status quo* podem provocar maiores reações políticas. Ou seja, instruções conflitantes oriundas de mais de uma fonte, falta de recursos, pessoal, de autoridade e controle para realização dos objetivos de uma política, a mudança de governos e, portanto de coalizões e grupos de interesse que detém poder político para alterar o curso das políticas públicas existentes podem inviabilizar a proposição de novas políticas. Nesse caso, as políticas públicas podem ser construídas de forma a ajustar aos

interesses dos grupos que as integram no processo decisório. Com isso, muitas mudanças são pouco reformadoras e mais incrementais, ou seja, um reajuste de determinada situação institucional para englobar novos problemas.

Já a implementação é considerada como a etapa em que as decisões tomadas são colocadas em prática visando alcançar resultados capazes de solucionar problemas identificados e transformados em diretivas de governo pelas instâncias decisórias. Antes do reconhecimento das vicissitudes do processo de implementação de políticas públicas, os teóricos da administração pública, consideravam que implementar se configurava apenas enquanto meio para alcançar determinados fins (Subirats, 1998). Pós década de 70 a visão volta-se para análise das organizações, dos burocratas e a interlocução de diversos atores no processo de implementação de políticas públicas. Como foco dessa dissertação, as principais correntes analíticas serão discutidas na próxima seção.

Por fim, a avaliação, para Subirats (1994), é a “fase” que pode possibilitar um novo desenho da política e/ou identificação de novos problemas. Pode ser considerada como um mecanismo de justificativa das decisões políticas, pois, nessa fase são analisadas a continuidade ou a necessidade de implementar outras políticas. A avaliação também pode ser entendida enquanto análise dos impactos produzidos por uma política e a sua eficácia, bem como análise do processo de implementação considerando a relação entre o que estava previsto no desenho da política e o que foi executado. Segundo Howlett e Ramesh (1995), a avaliação enquanto análise da eficiência busca criar indicadores para mensurar os resultados quantitativos e qualitativos para inferir sobre o alcance das intervenções. Já a avaliação da implementação considera a estrutura que envolve a produção e a implementação da política pública, enfatizando que seus resultados estão atrelados à dinâmica da interação dos atores, recursos disponíveis e variáveis externas e institucionais inerentes ao sistema político.

A proposição do ciclo de políticas públicas foi passível de críticas e de apoiadores. Segundo DeLeon (1999) a riqueza do modelo consiste em enfatizar a grande complexidade que foi negligenciada pelos teóricos na busca de modelos e hipóteses teóricos generalizáveis. Também apresenta crítica à avaliação padrão baseada na análise de custo-benefício. Ainda, a ênfase no processo afastou a pesquisa de estudos da administração pública e das instituições, contribuindo para o surgimento de uma perspectiva orientada por novos problemas apostando na abordagem multidisciplinar da ciência política e os efeitos interativos entre diferentes estágios. Além disso, favoreceu a inclusão de normas sociais e valores pessoais, um componente muitas vezes negligenciado ou ignorado nas avaliações políticas e econômicas.

Contudo, DeLeon(1999) destaca que a abordagem também apresenta fraquezas já que pode levar pesquisadores a focar em apenas um estágio no tempo, negligenciando o processo como um todo, bem como a verem o processo como um conjunto diferenciado de atividades e não um *continuum*. Além disso, a imagem dos estágios das políticas públicas pode configurar certa linearidade, o que é diferente de uma série de ações de *feedback* que caracterizam o processo e as políticas públicas.

Entre os críticos à época, destaca-se Nakamura (*apud* DeLeon, 1999),para quem a imagem de estágios não pode ser usada como um paradigma, pois o mundo real é mais complexo e não é composto de fases ou ciclos organizados. Essa divisão enfatiza a natureza racional do processo decisório e dá um quadro falso do processo como um comboio amarrado com definição de agenda no início e avaliação no final e ainda, oferece uma estrutura racional em que cada estágio provê um contexto dentro do qual pode-se distribuir diferentes abordagens.

Outro grande crítico ao modelo do ciclo de políticas públicas, Sabatier (*apud*DeLeon, 1999), considerou que há negligência em função das idéias, particularmente as que envolvem os aspectos técnicos dos debates políticos na evolução da política pública. O autor destaca que, a ideia de ciclo não permite a criação de um modelo causal que indica como uma fase leva a outra; não fornece bases claras para testes de hipóteses, assim não é passível de confirmação ou falsificação; não possui precisão descritiva em relação aos estágios; a metáfora dos estágios tem foco *top down* e não considera os burocratas ou *street level* e outros atores importantes no processo; é inapropriada porque enfatiza o ciclo de políticas públicas como uma análise temporal negligenciando as relações intergovernamentais e o processo de aprendizagem que orienta todo processo de políticas públicas.

Por sua vez,Howlett e Ramesh (1995) destacam que, por um lado, essa divisão permite identificar as atividades e os atores envolvidos no processo de definição de políticas públicas, mas por outro lado, esse modelo apresenta desvantagens, pois infere que os decisores solucionam problemas de forma sistemática desconsiderando que processos decisórios muitas vezes ocorrem em ambientes complexos e sofrem influência de diversos fatores. Além do que nem sempre uma política pública segue uma ordem ao ser realizada, ou seja, diversos estágios podem ser pulados ou ignorados. E mais, o modelo de ciclo não aponta quem conduz a política pública de um estágio para outro.

Apesar das críticas, DeLeon (1999) prefere refletir sobre o processo político em estágios como um modelo heurístico para visualizar e categorizar os atores e ações de forma a

ajudar a desvendar e explicar as políticas tanto retrospectivamente como no futuro. Ainda a sua força reside na maneira de categorizar ações relativas políticas públicas, tendo em vista que elas variam de estágio a estágio. As discussões em torno do ciclo de políticas públicas permitiram, no entanto, a elaboração de abordagens que tenham foco na implementação de políticas públicas como etapa fundamental desse ciclo e como tal, capaz de modificar todo processo de elaboração e execução de políticas públicas. A seção seguinte sintetiza algumas dessas abordagens.

### 1.3. Implementação de Políticas Públicas

A ênfase no processo de implementação decorre da crítica aos que focalizavam, prioritariamente, análise das etapas de formação de agendas e formulação. O que fez pesquisadores, como Hargrove (1979) e Silva e Melo (2000) afirmarem que os estudos sobre implementação de políticas públicas consistiram num elo perdido entre as análises sobre a formulação e os resultados alcançados. Como consequência desse hiato as primeiras análises sobre implementação, no entanto, consideraram essa fase apenas enquanto meio para se alcançar os resultados esperados. Contudo, cada vez mais se tem a certeza que nem sempre os programas e projetos alcançam os resultados esperados, tal como pretendido quando são desenhados.

O olhar diferenciado para o processo de implementação implica considerar uma gama de fatores que influenciam esse momento tais como: as burocracias e os atores nela inseridos, principalmente os burocratas de rua no que tange ao grau de autonomia de que desfrutam ante outros agentes, seus valores pessoais, suas práticas e redes de relacionamento; a inserção de um grande número de organizações e atores no processo de implementação; e os fatores próprios do contexto social e político no qual cada política pública é implementada. Esses fatores e outros passaram a ser vistos como variáveis importantes na explicação dos rumos seguidos pelas políticas.

A pesquisa seminal de Pressman e Wildavsky proporcionou, a partir de 1973, uma nova visão sobre a implementação de políticas públicas. A publicação do estudo clássico com o longo título *“Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it’s amazing that federal programs work at all this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers whose job it is to build*

*moralson a foundationofruinedhopes*”<sup>1</sup>, demonstrou esforços desses autores para buscar um significado analítico sobre o que significa implementação, bem como os fatores que impactaram a implementação dos programas federais de desenvolvimento econômico em Oakland, objetivando compreender em que grau uma implementação é bem sucedida quando depende de articulações entre diferentes organizações, departamentos e níveis governamentais.

Os autores inicialmente destacaram que o termo implementação pressupõe um ato anterior, ou seja, a formulação de objetivos a serem perseguidos e estratégias para alcançar determinados resultados que serão colocados em prática na etapa de implementação. A partir dessa ênfase identificou-se que para execução dessa política seria necessário decisões e acordos para que a ação conjunta fosse bem sucedida. Isso porque quando o sucesso da implementação depende do estabelecimento de vínculos entre diferentes organizações e departamentos o grau de cooperação entre os órgãos necessários para a implementação tem de ser próximo de 100% para evitar déficits de implementação. Esses déficits de implementação ocorrem à medida que vários fatores como a descentralização institucional própria do sistema federativo em alguns países, os múltiplos e ambíguos objetivos das políticas públicas e financiamento inadequado, proporcionam pequenos atrasos na implementação que se transformam em grandes problemas, exigindo constantes negociações entre os atores incumbidos de tomar decisões.

Com isso, demonstrou-se que os resultados somente podem ser alcançados se houver total cooperação dos diversos órgãos da administração pública, de níveis de governo diferenciados e grupos afetados pela política. Ou seja, quando os atores executam determinado programa ou política e estes envolvem um grande número de órgãos e níveis diferenciados do governo o resultado não corresponderá ao que foi previsto. Isso porque mesmo quando se pretende implementar um política de forma simples sem a participação de muitos atores, esses não podem ser impedidos de tornar parte do processo, daí configurar-se uma longa e complexa cadeia no sistema decisório, em que os atores envolvem-se em debates, negociações que podem alterar ou retardar a implementação das ações.

A partir desse estudo pioneiro tem-se desenvolvido um campo importante das pesquisas de implementação: a análise das relações intergovernamentais e dos diversos

---

<sup>1</sup>“Como as grandes expectativas de Washington são frustradas em Oakland ou porque é surpreendente que os programas federais funcionem, dado que isto é uma saga da administração do desenvolvimento econômico, contada por dois simpáticos observadores que buscam erguer a moral sobre os alicéres de esperanças destruídas.”

interesses que envolvem toda execução de uma política pública. Assim a formulação e a implementação são processos interdependentes, o que implica constantes mudanças e adequações dos objetivos à realidade, pois as políticas são continuamente transformadas pela ação dos implementadores que simultaneamente altera recursos e objetivos.

A partir desse estudo, Eugene Bardach (1977) analisa a implementação da legislação sobre desospitalização dos portadores da saúde mental no Estado da Califórnia. Nesse estudo, enfatizou a importância da eliminação do vazio existente entre as prescrições normativas, as decisões políticas e a avaliação dos resultados efetivos, propondo uma compreensão do processo de implementação de políticas enquanto um jogo. A metáfora dos jogos torna visíveis os meios de interação entre os atores, a construção de suas manobras políticas, a construção de estratégias, a disponibilidade ou não de recursos, o estabelecimento de mecanismos de comunicação entre si e a capacidade de prever os resultados o que define uma a estrutura dos jogos necessários para alcançar os objetivos desejados.

Além disso, há a influência de fatores contextuais ou aos problemas do mundo real que não podem ser totalmente controlados. Essa complexidade do ambiente pode ser própria do problema a ser resolvido, como por exemplo, a redução de homicídio em áreas violentas, como pode ser por influência de outras variáveis tais como condições socioeconômicas e culturais, ausência ou abundância de políticas públicas, dentre outras. A interação entre os dois aspectos supracitados, configura o processo político da implementação como um momento em que os atores atuam na defesa dos interesses da política formulada buscando minimizar possíveis entraves e conflitos.

Ainda, a implementação pode ser melhor visualizada enquanto um jogo entre implementadores, com papéis negociados, graus variados de adesão aos programas e recursos em disputa. Isso ocorre, pois os opositores à política que tiveram seus interesses diminuídos ou ignorados no período da formulação da mesma buscam meios para continuar sua oposição mesmo com a consolidação do desenho da política, tornando a implementação complexa. Há ainda outros atores que optam por conceder apoio na formulação somente para distorcer a proposta original no momento de sua execução. Portanto, todas essas manobras tornam a implementação um processo pautado por pressões que podem alterar significativamente o resultado da política (Bardach, 1977).

Nesse processo, um dos atores fundamentais são os implementadores das políticas responsáveis pelas maiores divergências na implementação em função de diversos fatores: por não terem participado do processo de formulação; devido à ambiguidade dos objetivos das

políticas; pelo pouco conhecimento sobre a questão a ser solucionada e principalmente pelo fato que apesar das políticas serem formuladas por algum ator central, muitas definições são construídas no dia-a-dia pelo setor operacional.

Assim cada política envolve agências de diferentes níveis de governo, seja pela necessidade de compartilhamento de conhecimentos técnicos, seja pela concessão de auxílio financeiro. Todos os presentes nessas relações são detentores de interesses, valores e opiniões, buscando extrair as melhores condições para obtenção de seus interesses para com determinada política.

Em suma, tanto Pressman e Wildavsky (1973) quanto Bardach (1977) influenciaram grandemente os estudos posteriores, principalmente, nos países ingleses onde os mecanismos oficiais de atuação pública se caracterizavam pelo formalismo, autoritarismo e hierarquias formais e em que os mecanismos de negociação não eram prescritos formalmente e nem previstos. (SUBIRATS, 1994). A partir da década de 80 desenvolve-se a segunda geração de estudos sobre implementação de políticas públicas composta pelas as abordagens *top down e bottom up*.

A abordagem denominada *top down* expressa uma tentativa de compor um modelo analítico para apontar todos os fatores capazes de influenciar a atuação político-administrativa em uma política pública. Os principais representantes dessa abordagem são Sabatier e Mazmanian (1983). Para esses, uma boa análise de implementação deve levar em conta: as características da sociedade que irá receber a política; os conhecimentos da relação entre formuladores e implementadores e a identificação dos fatores sociais e institucionais que podem ser afetados pela discricionariedade dos implementadores, de forma a buscar sanções legais visando garantir o comprometimento desses.

Assim, implementação é definida pelos autores como realização de uma decisão política geralmente definida através de um estatuto, uma lei ou despachos judiciais. A decisão, em geral expressa em uma legislação contém a identificação do problema, o destinatário das ações, os objetivos a serem alcançados e a delimitação de uma estrutura para o processo de implementação. A partir dessa concepção é possível perceber uma clara distinção entre o processo de formulação e implementação, embora seja possível um efeito de *feedback* do processo já que considera a possibilidade de avaliação e reformulação da política.

Atentando para a capacidade de a legislação estruturar favoravelmente o processo de implementação e de uma perspectiva normativa, os autores definem cinco condições para uma implementação eficaz, quais sejam:

1. Que o desenho da política contenha objetivos claros e consistentes capazes de fornecer critérios objetivos de resolução de conflitos;
2. Que o modelo analítico utilizado proporcione a identificação dos fatores que incidem sobre o problema a ser solucionado e indique aos implementadores as variáveis que podem influenciar negativamente a consecução dos objetivos da política.
3. Que haja uma estruturação da implementação como um mecanismo de maximização da probabilidade dos implementadores desenvolverem a política conforme o desejado pelos formuladores. Com isso, espera-se assegurar uma integração hierárquica entre as agências implementadoras, com regras de decisões, financiamento suficiente e adequado.
4. Que os líderes implementadores possuam capacidade de gerenciamento e habilidades políticas para consecução dos objetivos legais;
5. Que haja grupos que apoiem a política composto por legisladores ou chefes do executivo que sustentem a política de forma a se prevenir de intervenções externas.

O que essas condições buscam demonstrar é que a estruturação da implementação é decisiva para o sucesso de uma política, pois contém os elementos que causarão dificuldades e os mecanismos necessários para controlá-los. Essa estruturação pode ser realizada por meio de hierarquias, nomeação de autoridades e equipe de trabalho com atitude positiva em relação à política, incentivos e competição. Essa se torna uma recomendação “top” sobre os passos a se tomar para tentar controlar a implementação.

Os críticos de Mazmanian e Sabatier (1983) consideram que o modelo era ingênuo e irrealista por enfatizar a capacidade dos formuladores das políticas públicas em estruturar a implementação ignorando a capacidade de seus oponentes de interferir no processo e ainda a influência dos profissionais da ponta na realização das políticas. (Hill, 1993).

Numa perspectiva semelhante, Hogwood e Gunn (*apud* HILL, 1993) desenvolvem um método de estudo no qual destacaram dez pré-requisitos para uma implementação perfeita, a saber:

1. As circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a esta, restrições muito severas.
2. Tempo e recursos suficientes à disposição do programa.

3. Não restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível.
4. A política a ser implementada esteja baseada em uma teoria de causa e efeito válida.
5. As relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número.
6. Uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiveram envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e importância.
7. Compreensão e consentimento acerca dos objetivos a serem atingidos e que estas condições persistam durante o processo de implementação.
8. Que ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, em completo detalhe, a perfeita sequência, as tarefas a serem levadas a cabo por cada participante do programa.
9. Que haja perfeita comunicação e cooperação entre os vários elementos envolvidos no programa.
10. Que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência (HOGWOOD e GUNN, apud HAM e HILL, 1993:138-139).

A observância do item dez, em que os atores localizados no topo de uma organização controlem as ações dos implementadores reafirma o distanciamento dos formuladores de políticas localizados no topo numa separação entre as escalas de poder hierarquicamente definidas, característica do modelo burocrático, assim como prevê pouca intervenção e dependência de agências externas. O modelo também prevê observância aos objetivos do programa com ênfase na forma com que as tarefas serão executadas pelos agentes, tentando, com isso, controlar as ações dos implementadores.

Apesar dessa proposição, Hogwood e Gunn (1984) reconhecem que esses fatores são difíceis de controlar e destacam que essa uma sugestão das condições necessárias para realização da implementação das políticas pública, mas que é preciso considerar os elementos exógenos à política que proporcionam limites. Os elementos propostos são difíceis de serem controlados. O que se tem na realidade não é um controle imperfeito, mas um processo contínuo de interação com uma política em mudança e mutável, uma complexa estrutura de interação em que atores implementadores são difíceis de controlar, como veremos a frente.

O que Sabatier e Mazmanian (1983) e Hogwood e Gunn (1993) buscaram demonstrar, e que posteriormente sofreu diversas críticas, é que a análise da implementação numa visão *top down* se dá a partir de alguns elementos. O primeiro deles é, sem dúvida, a necessidade de assegurar a transmissão das regras e objetivos de forma clara para quem vai executar. Entende-se que, sob regras claras, os atores administrativos se sentem pouco incentivados a obstruir o processo de implementação, optando por uma postura neutra política e profissionalmente. Assim, torna-se possível a execução da política pública voltada para uma relação meios e fins, com vistas a obtenção dos resultados previstos e esperados identificados no processo de formulação. A implementação então pode ser controlada por quem a delega, elege ou aponta o que fazer e como fazer, ou seja, os atores do alto escalão da política.

O segundo elemento está relacionado aos recursos necessários, os disponíveis e os que se pode mobilizar. Dentre eles os recursos financeiros influenciam diretamente o resultado das políticas públicas e sua disponibilidade demonstra o interesse do governo por determinadas áreas em detrimento de outras. E por fim, para que se exerça o controle e a capacidade de coordenação, a comunicação interorganizacional é um mecanismo fundamental para garantir a colaboração dos diferentes órgãos envolvidos no processo. Quanto mais canais de comunicação entre os envolvidos mais informações concisas serão conhecidas e mais provável será obter colaboração dos distintos órgãos, simplificando o processo.

Essas premissas estão apoiadas na matriz de pensamento weberiano que tem como prerrogativa a ação racional, neutra e impessoal dos indivíduos constrangidos pelas instituições formais a se comportarem de forma a atingir os objetivos traçados. A ação racional consiste em adequação dos meios aos fins a partir de regras impessoais em que os funcionários especializados formam uma base administrativa voltada para eficiência e eficácia das atividades, desprovidos de juízos de valores. Essa base se firma sobre o aspecto hierárquico da administração pública através de tecnologias definidas, regras formais, controle, coordenação, rotinas, especialização, etc. Como os atores são institucionalizados, especializados e compartimentalizados, as falhas relativas ao processo de implementação são de responsabilidade apenas da falta de controle e coordenação da instituição delegada a executá-la. O controle hierárquico é que permite identificar os responsáveis pelas falhas ou sucesso da implementação.

Pesquisadores, contudo, observaram algumas falhas no modelo *top down*<sup>2</sup> e destacaram que esse processo é mais complexo do que apenas a execução de objetivos e metas previamente definidos como já ressaltado por Pressman e Wildavsky (1973) e Bardach (1977).

Há uma pluralidade de objetivos por vezes ambíguos e contraditórios para solucionar os problemas o que torna a execução da política pública uma ação complexa, principalmente, se considerado que implementadores não são agentes neutros no processo político, e agem de forma discricionária sobre os procedimentos formais, regras e normas. Ou seja, os executores de ponta podem decidir “o que” e “como” implementar tendo em vista uma série de interesses e compreensão do que consideram importantes para a obtenção dos resultados e impacto sobre o público alvo que atendem. Portanto, o controle e coordenação estritamente administrativos considerados necessários para a implementação *top down* não dá conta de abarcar as influências próprias do ambiente social e político em que as políticas públicas interagem no momento de sua execução. Nesse ambiente são construídos novos compromissos frente às pressões advindas da execução de ações específicas, de forma que é improvável que os objetivos traçados sejam realizados de forma simples e clara, pois, os problemas demandam a interação estratégica de diversos atores, agências e instituições governamentais ou não governamentais. Essas características são negligenciadas pela abordagem *top down* que, ao pressupor a separação entre as fases de formulação e implementação não leva em conta o fato que algumas organizações se encontram envolvidas nas duas etapas e que os implementadores oficiais e grupos alvo quase sempre ignoram os legisladores ou administradores centrais e lidam diretamente entre si gerando um processo de ação e reação entre atores e organizações e não separação entre decisões e implementação (Siman, 2005:57).

Ainda, Grindle e Tomaz (1991) destacam que políticas existem em situação de equilíbrio e são resultados da aceitação da ordem institucional e de políticas preexistentes. Contudo, ao se implementar determinados tipos de políticas, essa relação equilibrada se desfaz provocando reações que se aprofundam gradativamente a partir do surgimento dos resultados efetivos da política. As características da política como a distribuição de custos e benefícios, a sua complexidade técnica, a sua composição administrativa, o seu impacto a longo e curto prazo e a necessidade de participação influenciam a natureza das reações ou respostas tanto do nível burocrático quanto na sociedade. Essas características determinam os recursos políticos, administrativos e técnicos necessários para execução de uma política para

---

<sup>2</sup>Browne e Wildavsky (1983), Majone (1979), Grindle e Thomaz (1991), Hill (2006) Lipsky (1996) Nogueira (1998) e Sabatier e Mazmanian (1983).

ser executada conforme desejada. A natureza, a intensidade e localização dessas reações e pressões determinam como as políticas serão colocadas em prática, podendo alterá-las ou sustentá-las a qualquer altura do ciclo vital. Ou seja, é um processo no qual diversas partes interessadas podem exercer pressão em favor de mudanças no planejamento original. Assim, o processo de implementação precisa ser considerado enquanto interativo e constante de absorção de decisões tomadas por pequenos grupos responsáveis pela adoção e administração da política que se situam numa escala hierárquica como atores potencialmente estratégicos, que trabalham em complexos ambientes políticos e institucionais e são os que se esforçam para realizar mudanças que rendam resultados viáveis do ponto de vista econômico, político ou institucional.

Desse modo, para Subirats (1994), torna-se pertinente uma ampla gama de negociação e assunção de compromissos entre esses agentes, não previstos no desenho original da política pública. Por isso, na implementação das políticas públicas é preciso ter em mente que: a) muitas políticas representam compromissos entre valores e objetivos conflitantes; b) muitas políticas envolvem compromissos com interesses poderosos dentro da estrutura de implementação; c) muitas políticas envolvem compromissos sobre quem será afetado pela implementação e d) muitas políticas são formuladas sem que tenha sido dada a atenção necessárias ao modo pelo qual forças poderosas (particularmente as forças econômicas) poderão impossibilitar a sua implementação.

Diante desses argumentos, muitos pesquisadores defendem uma análise alternativa do processo de implementação de políticas públicas, a partir de uma análise que permita identificar com mais clareza quem parece estar influenciado “o quê”, “como” e “por que”. A abordagem *botton up* emerge da necessidade de reconceituar a análise sobre implementação de políticas públicas numa espécie de mapeamento retrospectivo (Elmore, 1978), deslocando o foco da atenção dos pesquisadores de uma relação hierárquica e controladora para uma visão que envolve a ação dos indivíduos no campo organizacional, bem como suas escolhas dentre uma gama de normas, procedimentos, métodos, objetivos e planos de atuação. Essa visão parte da premissa que se as políticas públicas são continuamente transformadas a partir de sua implementação, os implementadores são atores que podem atuar no sentido de fortalecer ou fragilizar o desenvolvimento da política pública.

Para compreender o processo de implementação, nessa visão, é necessário afastar-se da perspectiva normativa, administrativa ou gerencial sobre como o processo deveria ser e tentar encontrar a conceituação do que melhor reflete a complexidade e a dinâmica das

interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas, daqueles de quem as políticas dependem e daqueles cujos interesses são afetados pela proposta de mudança e também setores estratégicos no processo de formulação e implementação de políticas, pois são fundamentais para dar sustentação política e legitimidade às ações (Silva e Melo, 2000).

É buscando compreender essas relações que Michael Lipsky (1981) desenvolveu uma análise que preza pela importância das experiências pessoais na condução das políticas públicas. O principal argumento do autor é que antes de entender “como” e “porque” as organizações desenvolvem suas próprias regras e metas, é preciso compreender como as regras são vivenciadas pelos trabalhadores nas organizações e à quais pressões eles são submetidos.

Essa preocupação pode ser entendida equivocadamente enquanto uma reafirmação do quanto é difícil controlar os burocratas, reforçando a necessidade de criação de mecanismos que norteiam e monitoram as ações desses atores, numa perspectiva discutida na abordagem *top down*. Mas, o que Lipsky (1981) afirma, é que são as decisões dos burocratas, as rotinas que estabelecem frente às incertezas e pressões do trabalho que se tornam efetivamente políticas públicas. Isso porque ao entrar para o serviço público os funcionários possuem um ideal do serviço a ser prestado, mas a prática cotidiana impede o desenvolvimento desse ideal devido à natureza do trabalho. Esses atores acreditam que estão fazendo o melhor que podem de acordo com as circunstâncias adversas e desenvolvem mecanismos de tomadas de decisões dentro dos limites impostos pelas estruturas de trabalho e ainda constroem estreitas relações com os beneficiários.

Esse padrão de comportamento dos atores de base lhes dá legitimidade frente aos cidadãos, pois, são eles que têm contato direto com os beneficiários e, desse modo, materializam para os cidadãos a presença do Estado na sociedade. A partir desses aspectos se desenvolvem um conjunto de estratégias que serão postas em ação de acordo com o tipo de demanda existente: os empregados de base podem calcular a quantidade de esforço dispendido em função do nível de trabalho executado; podem alterar procedimentos rotineiros ou regras operacionais em função do aprendizado cotidiano acumulado por eles ao longo do tempo de serviço ou em função da quantidade de especialização em executar determinadas tarefas ou rotinas.

Essa capacidade de seleção e de desenvolvimento de ações de acordo com determinados parâmetros próprios é que o autor denomina como poder discricionário em relação à autoridade organizativa. Assim, ao mesmo tempo em que dimensões políticas

oficiais moldam alguns padrões de decisão e normas administrativas, esses agentes ainda conseguem decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas cotidianas de implementação.

A questão da discricionariedade dos funcionários de base é mais perceptível em algumas políticas de prestação de serviços locais, políticas públicas de assistência social que incidem sobre violação de direitos de crianças e adolescentes, de moradia, dentre outras, em que a ação dos funcionários é constituída no caso a caso e, portanto, o desenho da política não pode ser totalmente implementado como desejado. Essas são situações em que as respostas imediatas são relacionadas aos problemas da dimensão humana e requer que a ação desses burocratas seja baseada no senso crítico e na necessidade de proporcionar o bem estar dos beneficiários. Dessa maneira, o comprometimento dos empregados de base é decisivo para o processo de implementação, reforçando ou incrementando os resultados alcançados pelas políticas em andamento.

Esse tipo de (re)significação é fruto das relações sociais que permeiam as instituições ou os espaços públicos, sendo muito difícil que o Estado exerça controle total sobre estes programas. Pode-se dizer que os atores, arraigados em suas crenças e ideias, podem competir entre si por acreditarem que suas visões de mundo são capazes de contribuir de forma mais significativa para intervenções na realidade social (SUBIRATS, 2006). Pode-se concluir que apesar das organizações formais e de as instituições servirem para constringer a possibilidade de os atores agirem, conferindo aos processos políticos e às interações entre indivíduos maior previsibilidade, não se pode desprezar que os indivíduos possuem a capacidade de se adaptar a contextos variados, apropriando-se das regras do jogo político de diversas maneiras.

Para além das regras formais que balizam os processos típicos das políticas públicas, há que se prestar a devida atenção àquilo que acontece dentro das organizações: conflitos de interesses, desigualdades informacionais e de incentivos, inabilidades técnicas, lutas por poder e *status*, pressões de grupos de interesses etc. Esse processo é tão informal e se encontra tão sutilmente integrado à cultura organizacional dessas instituições que é difícil distingui-lo nas relações cotidianas que caracterizam esses espaços. (MARCH & OLSEN, 2007).

Contudo, a abordagem proposta por Lipsky (1981) não está isenta de críticas. Primeiramente, ainda que se reconheça a relativa independência dos implementadores ante o alto escalão dos governos, não se pode desprezar o papel de mando e de influência dos políticos e burocratas do alto escalão. Eles, provavelmente, possuem bastantes motivos para se interessarem pela execução de políticas públicas já que o sucesso ou insucesso das políticas pode afetar a posição que ocupam. Em segundo lugar, os burocratas da rua podem

desenvolver práticas rígidas que de certo modo se assemelham às regras já desenhadas pelos formuladores das políticas públicas. Em terceiro lugar, não há limite para a demanda dos bens públicos por parte dos cidadãos, assim, os implementadores sempre estarão sob pressão para prestar mais e mais serviços para a população. Ou seja, o problema da escassez de recursos e discricionariedade na realização das tarefas torna-se sem solução: ou porque o número de pessoas tratadas é apenas uma fração do número que poderia ser tratado, ou porque as atividades desenvolvidas pelos burocratas exigem um tratamento de qualidade mais alto do que é possível ser proporcionado. Ajustes na capacidade de atendimento a clientes incrementam a qualidade do trabalho, mas ainda deixam a preocupação entre a quantidade e vice-versa (Lipsky, 1981:37). É sempre possível argumentar acerca da necessidade de novos recursos, mas o aumento desses não resultará em mudanças visíveis no nível de pressão sentida pelos burocratas. E por fim, considerando que os beneficiários dos burocratas de rua são clientes que dependem da ação desses atores para obterem acesso aos recursos e serviços, um dos riscos é a possibilidade de arbitrariedade de certos burocratas quanto ao uso do poder, tanto na imposição de tratamentos (Hill, 2003).

Além da influência do *street level* na implementação de políticas públicas, outros pesquisadores destacam que há uma rede de atores com interesses, capacidades e recursos distintos envolvidos no processo de implementação. A estratégia de implementação em rede desenvolveu um quadro distinto cujo pressuposto central é que a política pública é realizada por meio de um processo complexo entre um grande número de atores de atores governamentais e não governamentais que possuem distintos interesses, objetivos e estratégias que se envolvem mutuamente e são interdependentes porque precisam uns dos outros para atingir metas comuns. Desse modo, a conformação da ação estatal em rede busca melhorar a eficácia e a qualidade das políticas produzidas nesse arranjo (BORZEL, 2010).

Há uma variedade de tipologias e definições de redes, utilizadas em diversas disciplinas para designar diferentes fenômenos. Uma das mais conhecidas definições é proposta por Borzel (2010) que conceitua redes de políticas públicas enquanto um modo institucionalizado de coordenação social capaz de produzir e implementar bens e serviços, com estrutura e processos políticos próprios de coordenação desses atores que se engajam na regulamentação e execução de bens coletivos, no caso, de políticas públicas. Diferentemente da ação *top down*, em que a coordenação hierárquica ocorre baseada em relações hierárquicas como tentativa de restringir a autonomia dos atores através de marcos legais, a concepção de

redes pressupõe uma coordenação não hierárquica fundamentada no compromisso voluntário e na confiança de cumprimento dos objetivos estabelecidos pelos envolvidos.

Nesse contexto, os conflitos de interesses são resolvidos através de acordos obtidos por meio da negociação, de compromissos e concessões mútuas ou através de processo de persuasão. É perceptível, nesse sistema, que os atores podem diferir no que diz respeito ao seu poder de barganha, mas eles se mantêm autônomos em relação aos outros. Ou seja, cada ator tem seus objetivos particulares, mas sua participação em uma rede não é consequência apenas de suas carências ou de um comportamento para atingir seu objetivo pessoal ou organizacional.

O Estado é um dos principais atores a potencializar a formação dos sistemas de redes para implementação de políticas públicas, pois detêm poder para explícita e implicitamente impor regras ou leis que induzem os atores a buscarem soluções de mútuo acordos para implementação e execução de políticas públicas, gerando incentivos importantes para a cooperação de atores não governamentais como os governamentais. Portanto, segundo a autora as redes de políticas públicas são induzidas ou impostas e muito pouco espontâneas (BORZEL, 2010).

O que está em pauta é que os governos procuram manter ou aumentar a sua capacidade de resolução de problemas, de forma que a cooperação entre entidades governamentais e agentes não governamentais não implica perda de autonomia por parte dos atores estatais, mas potencializam a capacidade do Estado em resolver problemas complexos. Como redes envolvem simultaneamente governo e organizações não governamentais, pode-se contar com uma presença política sem ter de criar uma estrutura burocrática.

Também destaca-se a participação do público alvo das políticas não mais como apenas receptor dos benefícios governamentais mas como co-participante no processo de implementação. É esse público afetado que garante legitimidade e suporte político para execução das políticas públicas. Em suma, a compreensão da implementação de políticas públicas enquanto uma rede se dá a partir de um tripé que envolve governo, atores não governamentais e população afetada. Cada um com poderes distintos, mas nessa visão, indispensáveis para consecução de políticas públicas mais assertivas. Nesse sentido, é necessário analisar diversos fatores que envolvem ações compartilhadas e os atores nelas envolvidos, sejam eles governamentais ou não observando as conexões entre os atores para identificar como esses se comportam na condução dos diferentes tipos de programas ou políticas. Desse modo “cada política gera seu próprio emaranhado de organizações e

interesses, conectados entre si por dependências financeiras ou administrativas, e distinguíveis entre si pelos cortes na estrutura supostamente geral de que dependem” (SUBIRATS, 1994:119).

Em resumo, os modelos descritos apresentam diferenças elementares em sua concepção: o modelo *top down* foca na busca pela eficiência das políticas, incluindo as tentativas dos formuladores de conceber políticas adequadas ao trato dos problemas reconhecidos nas agendas de governo. Destaca-se nessa concepção as definições de hierarquia de autoridade, a separação entre o mundo técnico e o político e a necessidade da eficiência na execução das atividades. Com isso ressalta os mecanismos de controle, neutralidade e especialização para alcance dos objetivos desejados. Espera-se também que haja um arranjo institucional capaz de sustentar essa política a partir da delimitação de recursos, objetivos e métodos de ação claros e legitimados pelo governo.

Já na abordagem *bottom up* enfatiza-se o grau de autonomia de que gozam os burocratas, quando da implementação de programas e projetos. Esta visão sobre a pertinência de se considerar a implementação de políticas tanto sob a ótica dos decisores quanto sob a perspectiva dos burocratas e demais fatores apresentados parece corroborada por Sabatier (1986), que diagnostica a necessidade dos estudos sobre implementação serem concebidos para explicar tanto o enfoque na eficiência quanto nos possíveis fatores que expliquem a diferença entre os resultados esperados e os obtidos. Como enfatizado o efeito das redes de relações entre os burocratas e organizações estruturam e influenciam resultados, estratégias, formam e alteram preferências dos atores.

Como visto as duas abordagens apresentam falhas em sua capacidade de explicar o processo de implementação. Buscando proporcionar uma abordagem mais completa sobre a temática, diversos autores buscaram sintetizar os dois modelos propondo uma abordagem integrativa. Nessa linha, Sabatier e Mazmanian (1983) enfatizaram que a análise de implementação de políticas públicas precisa levar em conta: a) as características da sociedade em que irá ser implementada uma política; b) os mecanismos utilizados por formuladores e implementadores que podem influenciar os cursos dos eventos e c) identificação dos fatores sociais e institucionais de um ambiente específico em que os esforços da implementação pode ser afetada pela discricionariedade dos implementadores de base, buscando sanções legais para o não comprometimento. É a partir dessa concepção que os autores propõem um modelo de análise de implementação de políticas públicas. Da abordagem *top down* utiliza os instrumentos legais necessários para delimitação dos objetivos políticos e acrescenta os

fatores socioeconômicos como importantes na consecução dos objetivos. Já da abordagem *botton up* adota a importância das estratégias dos atores de base, ou o *street level* descrito por Lipsky (1981), dos atores externos à política que compõe uma rede de suporte necessária à implementação de políticas públicas para solução de problemas complexos, os subsistemas como denomina Sabatier e Mazmanian (1981).

Sabatier (1986) enfatiza que quando se trata de analisar as interferências externas e o controle sobre os atores implementadores deve-se compreender que cada tipo de política pode afetar o processo de implementação de forma distinta, pois envolve diferentes participantes e grau de envolvimento variado conforme o que está em jogo. Assim, cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

Na mesma direção, Browne e Wildavsky (1983) propuseram o conceito de implementação dual, ou seja, em dois momentos. Em um primeiro momento a política pública é construída a partir de marcos formais, dentro de um programa pré-estabelecido baseado em uma teoria válida com resultados definidos. Este se configura como a formação de um código de ação a partir da tomada de decisão política e da estruturação do conteúdo programático, procedimentos e normas. São denominadas as agências responsáveis pela implementação, os atores e os recursos disponíveis. A partir da teoria causal é possível identificar as variáveis externas que poderão alterar ou se tornar obstáculos para a consecução dos objetivos, tais como não comprometimento dos atores, alteração dos recursos, dentre outros. Nos códigos é possível criar sanções e incentivos que possibilite pouco mais de controle sobre essas variáveis.

O segundo momento é formado pelos elementos surpresas que surgem a partir da implementação, ou seja, a incidência de variáveis externas aos códigos que afetam o curso de uma política. Como nem todas as dificuldades são previstas pelos formuladores torna-se impossível desenhar uma política e a mesma ser executada como escrita. A execução de uma política pode trazer consequências não previstas que obriga mudanças das estratégias de implementação à medida que é confrontada com as pressões sociais, organizacionais e comunitárias. Quanto mais local uma política mais a adaptação e modificação ocorrerá.

Autores recentes como, Nogueira (1998 e 2007) propõe, ainda, uma tipologia que permite analisar diferentes tipos de políticas públicas e programas considerando que para se implementar uma política é necessário um processo formal como descrito na abordagem *top down*, com regulamentos, manuais operativos, especificações das tarefas, descrições de

funções, limites precisos para o exercício da discricionariedade e padrões que governam os processos de produção e controle. Mas a execução das políticas públicas requer maneiras diferentes de gestão: algumas políticas podem ser implementadas a partir de tarefas mais homogêneas, com elevada formalização, programabilidade das tarefas e prestação de serviços uniformes, pois possuem receptores definidos e identificados. Ainda, há políticas, principalmente as sociais que requerem uma formalização reduzida, baixa programabilidade das atividades e serviços personalizados conforme os atributos particulares dos indivíduos, grupos ou comunidades a que estão dirigidos.

É preciso analisar as relações entre concepção, conteúdos, modelos de organização e gestão, entendendo que quanto maior é a necessidade de mudança de comportamento e de valores que uma política deseja nos seu público alvo, maior será a interação necessária entre esses e os implementadores. Também maior será a necessidade de gerar mecanismos para a participação da população, com metodologias alternativas de implementação e avaliação. Tem-se desenhado, assim, duas categorias de análise: a programabilidade das tarefas e interação com os usuários.

A programabilidade das tarefas contempla a variação na forma de execução que diferem no grau em que são suscetíveis de rotinização ou formalização das atividades, associada à disponibilidade de conhecimento codificado e legitimado institucional e profissionalmente para resolver as situações enfrentadas pelos burocratas de base durante a implementação. Também remete ao grau de determinação ou indeterminação das metodologias de intervenção utilizadas para alcançar os resultados esperados, à capacidade de avaliação e ao tipo de participação do destinatário na prestação do serviço. A segunda dimensão se refere à necessidade de interação com os beneficiários do programa, ou seja, a relação estabelecida entre os operadores e os destinatários, o papel que o operador possui dentro da organização que executa o programa e o nível de mudança desejada nos beneficiários. Assim, as organizações adaptam seu funcionamento e regras a procedimentos que contam com a legitimidade e com o apoio dos beneficiários.

A partir da combinação dessas dimensões Nogueira (1998) identifica quatro categorias de políticas: 1) políticas com de alto grau de programabilidade e baixa interação com o usuário; 2) políticas com alto grau de programabilidade e média ou alta interação com o usuário; 3) políticas com baixa programabilidade e alta interação com o usuário e 4) políticas com baixa programabilidade e baixa interação como usuário.

Políticas com alto grau de programabilidade e baixa interação com o usuário são aquelas políticas de baixa complexidade e de distribuição de serviços tangíveis, como por exemplo: distribuição de recursos monetários, construção de moradias sem a intervenção dos beneficiários. São programas cujos beneficiários atendem a certos critérios pré-determinados; que partem do suposto que as relações entre causas e efeitos são certas, e que consideram que a prestação de serviço gerará os impactos desejados sobre a situação a modificar; e praticamente não há mediação entre beneficiários e implementador. A execução exige um elevado conhecimento técnico e administrativo, as tarefas são padronizadas e o implementador não pode modificá-las de acordo com a situação, tão pouco abrir exceções às condicionalidades dos programas. Nesse sentido o modelo de implementação é semelhante ao desenhado pela abordagem *top down* com uma estrutura de organização e coordenação de processos de produção que busca eliminar as interferências contextuais ou externas; o modelo de gestão é vertical com pouca articulação com outras instituições e o controle é formal a partir do cumprimento das prescrições especificadas. Assim espera-se que a execução correta levará aos objetivos esperados.

Já as políticas com alto grau de programabilidade e média ou alta interação com o usuário são aquelas em que há uma clara compreensão das relações de causa e efeito, da situação a ser resolvida e das necessidades dos beneficiários. Essas políticas atendem as necessidades ou problemas simples e previsíveis, com tratamentos e intervenções respaldados em conhecimentos, práticas, acordos e consensos profissionais, rotinas organizacionais ou que possuem manual de operação. Desenvolvem-se em contextos técnicos, com estruturas, cargos e responsabilidades definidas, mas a execução necessita de colaboração, receptividade e legitimidade do contexto social. Os serviços estão bem definidos, com pouca discricionariedade dos implementadores que utilizam de conhecimentos específicos para o exercício da profissão ou por exercício de práticas institucionalizadas.

A terceira categoria de políticas proposta por Nogueira (1998; 2006) é a que exige baixa programabilidade e alta interação com usuários. Nessa concepção se encontram políticas e programas que buscam produzir uma transformação significativa no comportamento dos beneficiários. As ações dessas políticas produzem impacto sobre os indivíduos, grupos e comunidades. Suas características são: a) individualização ou personalização dos destinatários; b) tarefas definidas segundo as necessidades ou situações do receptor; c) realidade social, cultural ou territorial diferenciada; d) distribuição seletiva de prestação de serviços; e) autoseleção ou seleção com participação e discricionariedade

elevada dos implementadores; f) diagnóstico situacional sobre o receptor com determinação sobre sua situação e necessidades; g) participação direta do beneficiário na aceitação, execução e avaliação das intervenções e, h) relação relativamente duradoura entre implementadores e beneficiários.

Nessa categoria se enquadram as políticas sociais que desenvolvem ação de promoção social, de desenvolvimento de organização comunitária, de ajuda mútua e de apoio a microempresas. Por possuírem baixa formalização e não possuírem uma metodologia que assegure resultados certos são coordenadas por convenções, conhecimentos profissionais imperfeitos e limitados que suscitam conflitos e controvérsias e dependem de alta legitimidade pelos beneficiários. Por suas especificidades a gestão dessas políticas se difere da preconizada pela abordagem *top down*, pois é uma relação entre objetivos e metodologias de intervenção menos formalizadas que são guiadas pelas respostas dos beneficiários às intervenções. Também há autonomia dos implementadores por se relacionarem diretamente com os beneficiários, o que exige diálogo para reafirmar as ideologias institucionais.

Na quarta e última categoria, que compreende políticas com baixo grau de programabilidade e baixa interação com o usuário, se encontram os programas de prestação de serviço de caráter pouco complexo, mas com tarefas não padronizadas mesmo sendo homogêneas. Nessa categoria se enquadram algumas políticas de assistência social que distribuem recursos sem uma precisão do perfil dos beneficiários e dos critérios de focalização definidos, e precisam de alta discricionariedade dos implementadores para a sua execução. É possível que não tenham objetivos e metas precisos e tarefas predeterminadas, daí ser a formalização dessas ações muito baixas.

Em suma, a tipologia proposta por Nogueira (1998) reforça que a capacidade política não está restrita apenas a um ator, a disponibilidade de utilização do conhecimento técnico adequado para definição da situação e a formulação de previsões baseadas em causas e efeitos; a capacidade de gestão determinada por um marco organizacional da ação, a recursos mobilizados e por sua administração em função de objetivos definidos. Nesse contexto, o implementador está inserido em um jogo político e de forças sociais que se desenvolve em torno das políticas públicas e da mobilização de recursos. Como o autor também afirma, a implementação é construída diariamente buscando mobilizar novos atores e construindo estratégias de mobilização de recursos políticos e econômicos capazes de dar sustentação à política pública. Essas estratégias vão identificar os atores relevantes no processo, seja como

suporte ou como boicote, sejam a partir de seus interesses, recursos, conflitos e as possíveis interações que surgiram a partir das inter-relações.

Essa nova metodologia requer novas estruturas institucionais, mecanismos horizontais de coordenação e formas de organização que permitem a flexibilidade para a adaptação às circunstâncias enfrentadas permitindo o aprendizado e a inovação. Estas estruturas possibilitam ações diferenciadas e a integração de decisão articulando diversos atores, níveis e âmbitos.

Essa realidade permite ao Estado planejamentos mais complexos, abandonando o modelo hierárquico e determinista para substituí-lo por posturas que interrogam sobre os atores sociais, suas diferentes racionalidades, seus diferentes comportamentos. Coloca ênfase na construção de recursos de poder e de legitimidade de maneira a preservar a capacidade de orientação, flexibilizando as ações por meio da delegação da capacidade decisória para adaptação situacional.

#### **1.4. Síntese dos Argumentos Analíticos e Hipótese de trabalho**

Como se procurou mostrar, as políticas públicas são fenômenos complexos que dizem respeito às formas que o poder público possui para modificar determinada realidade social ou problema e se destacam como uma série de atividades políticas que se conectam umas com as outras dentro das estruturas internas de governos.

Em função da etapa de implementação ter sido considerada por diversos analistas de políticas públicas como menos importante ante os estudos de formação da agenda e de formulação de programas e projetos e, em virtude da complexidade de fenômenos relacionados à operação rotineira de políticas públicas, não há um consenso que se constitua enquanto corpo teórico único acerca da implementação de políticas. Em outras palavras, a implementação de políticas públicas é um campo de estudo relativamente novo, particularmente dentro do campo da ciência política e que ainda não se constituiu um arcabouço teórico. Pode-se dizer, contudo, que as abordagens têm como pano de fundo a necessidade de explicar por que ao ser executada dificilmente uma política pública será conforme planejada.

Winter (2010) destaca a necessidade de desenvolvimento de uma pauta de pesquisa que possibilite estudos menos exigentes e mais realistas que assegure uma teoria da implementação parcimoniosa. Ou seja, uma teoria que não busque explicações generalizadas, mas que respeite a diversidade de perspectivas teóricas e metodológicas proporcionando

“teorias e hipóteses parciais sobre os diferentes e mais limitados problemas de implementação”. Como resultado tem-se melhor especificação das variáveis e dos mecanismos causais capazes de serem testados empiricamente de maneira mais séria.

Nesse sentido, das abordagens apresentadas pode-se extrair três argumentos importantes quando se pretende analisar a implementação das políticas públicas, em especial do Programa Fica Vivo! objeto de estudo dessa dissertação.

Em primeiro lugar, a implementação de políticas públicas não é um processo linear. Ou seja, mesmo que esse processo, em muitos casos, seja pautado por uma tentativa de se adequar os melhores meios ao alcance dos fins pretendidos a partir de uma racionalização de procedimentos ideais, na prática das políticas públicas pode haver dissenso em torno do entendimento das metas a serem alcançadas, os atores envolvidos podem se apropriar dos recursos disponíveis e das regras do jogo em prol de interesses particulares, os padrões de comportamento anteriores podem dificultar o inculcamento de novas ideias nos atores implicados nos processos, bem como as disputas entre os atores podem dificultar o alcance dos objetivos anteriormente previstos. Ressalta-se ainda que raramente a implementação de políticas públicas é realizada apenas por uma única agência ou ator, mas na maioria das vezes envolve uma gama de agências e atores que atuam de forma interdependente e se influenciam reciprocamente.

Decorre daí que compreender o processo de implementação de políticas públicas implica entender o papel dos burocratas como fundamentais para que determinados resultados sejam alcançados e não outros. Assim, o grau de autonomia que gozam esses atores, quando da implementação de políticas públicas, suas crenças e interesses próprios, podem cooperar ou competir entre si, impactando de alguma maneira nos resultados. Nesse sentido, pode-se afirmar que uma visão mais genérica dos implementadores, apenas como um cumpridor de ordens, que executa as políticas vindas do topo, é de fato, uma visão muito simplista no processo de análise das políticas públicas, principalmente do programa Fica Vivo!. É preciso considerar que existe uma série de fatores culturais e organizacionais, assim como interesse pessoal intervindo diretamente na tomada de decisões. Pode-se enfatizar que os recursos de que dispõe os implementadores afetam a lógica dos programas e projetos de maneira contundente, uma vez que esses atores possuem relativo controle sobre as informações, habilidade profissional especializada e conhecimento prático acerca das rotinas de execução do programa o que pode levar a reinterpretação dos objetivos perseguidos.

Em segundo lugar políticas públicas são resultados dentre outras coisas da disposição institucional de recursos políticos, financeiros, gerenciais e técnicos, enfim, do ambiente interno da instituição implementadora. Isso significa que o arranjo institucional funciona enquanto um mecanismo para garantir as condições políticas e técnicas para execução dos programas e projetos. Esse arranjo inclui recursos humanos, materiais e financeiros; uma estrutura institucional que funcione enquanto um mecanismo para garantir as condições políticas e técnicas para execução dos programas e projetos que articula interesses por vezes contraditórios, que legitima e dá suporte à política; práticas gerenciais; da articulação interinstitucional; uma rede de comunicação e informação e; mecanismos de coordenação e de controle das ações dos atores individuais ou coletivos envolvidos no processo. Nesse caso, políticas públicas cuja natureza visa proporcionar mudança de comportamento e de valores em seu público alvo, a gestão necessita, ainda, contar com uma capacidade institucional adaptativa e flexível para garantir a legitimidade das atividades perante os beneficiários.

Por fim, o terceiro argumento considera que o contexto ou condições exógenas nas quais uma organização se insere e com elas interagem podem aumentar ou restringir a capacidade operativa da agência de implementação e de seus operadores. Isso porque, a implementação é uma passagem da política pública, do planejamento de objetivos, metas e estratégias para consecução destes, para uma realidade social cujo contexto é incerto e resistente permeado por relações de poder, conflito de valores, resistências e passividade, além de características diversas sobre as quais a política pretende solucionar.

Considerando as discussões deste capítulo e os argumentos analíticos acima apresentados para a análise da implementação do programa Fica Vivo! tem-se dois pressupostos. Em primeiro lugar, considera-se que toda política pública se altera ao longo do processo de implementação. Em outros termos, há variação no processo de implementação de uma mesma política pública quando executada em contextos diversos. O segundo pressuposto é que programas como o Fica Vivo! pela sua própria natureza, que exige alta participação do público alvo e flexibilidade no desempenho dos atores responsáveis pela implementação leva a diferenças nos processos de implementação.

A partir desses pressupostos e dos argumentos analíticos expostos, a hipótese que guia esse trabalho considera que a os produtos a que se chegou durante o processo de implementação do Programa Fica Vivo! podem ser explicados por fatores institucionais, pela atuação dos implementadores e por fatores contextuais dos territórios onde é executado. Ou seja, o impacto das práticas gerenciais, de coordenação e de articulação interinstitucional da

execução do programa, bem como os objetivos e suas estratégias de implementação aliado à atuação dos implementadores e às especificidades dos territórios onde o programa atua proporcionam diferenças no processos de implementação do Programa Fica Vivo!.

No próximo capítulo será apresentada a análise do desenho do programa Fica Vivo!, a estrutura formal prevista para sua implementação e os procedimentos metodológicos para escolha dos casos a serem analisados e para o desenvolvimento da pesquisa.

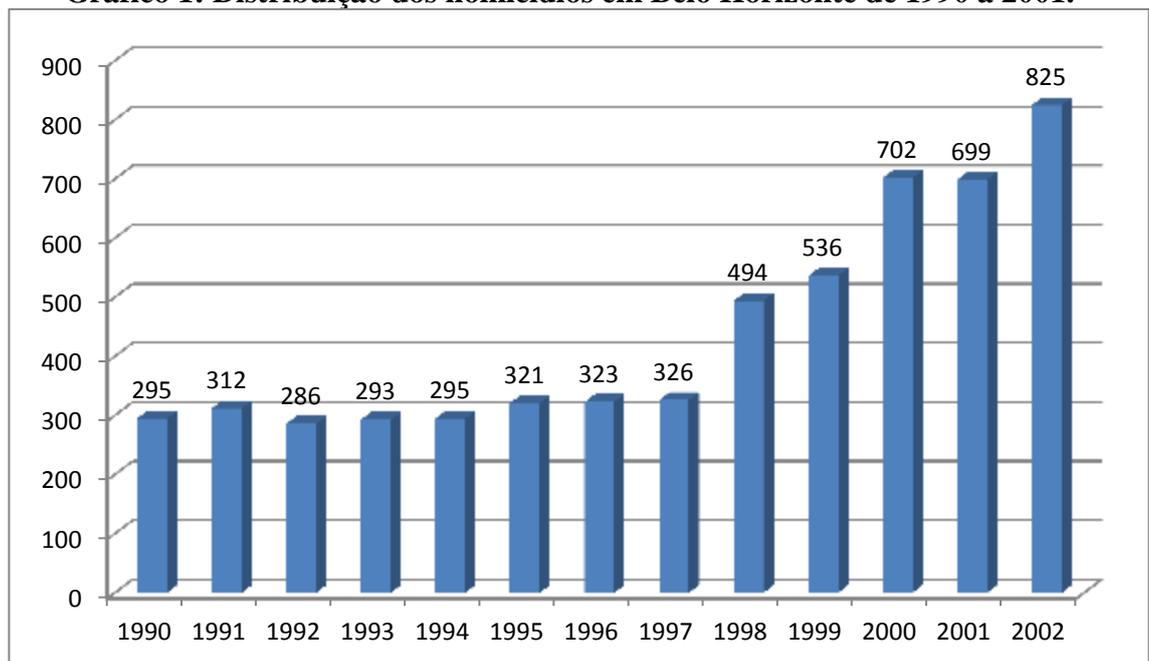
## 2. PROGRAMA CONTROLE DE HOMICÍDIOS - FICA VIVO!

Neste capítulo, é apresentado o Programa Controle de Homicídios Fica Vivo! objeto de estudo desse trabalho bem como, as estratégias metodológicas para o estudo dos casos e os instrumentos de coleta de dados.

### 2.1. Origem do Programa Fica Vivo!

O cenário em que o Programa Fica Vivo! foi formulado teve como destaque o assustador aumento do número de homicídios em Minas Gerais. Pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG) demonstrou que desde o início da década de 90 o número de homicídios em Belo Horizonte aumentou assustadoramente, atingindo picos significativos em 2002 com 825 mortes (CRISP, 2003).

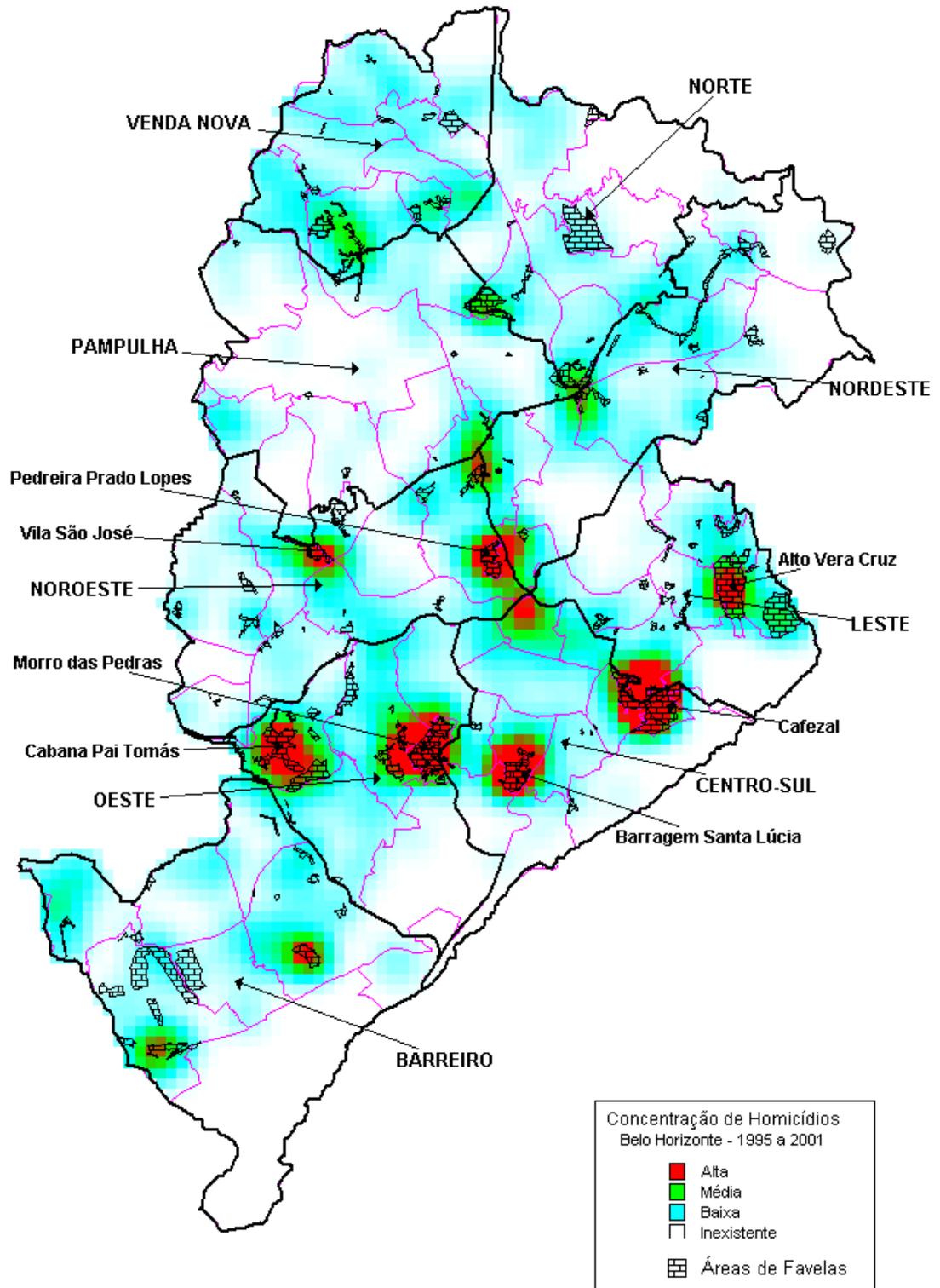
**Gráfico 1: Distribuição dos homicídios em Belo Horizonte de 1990 a 2001.**



Fonte: Beato; Silveira, 2003.

Além dos homicídios estarem concentrados em algumas áreas de Belo Horizonte e Região Metropolitana, esses possuíam um padrão definido, tendo hora e local para acontecer e dinâmicas próprias. (CRISP, 2002). Em Belo Horizonte, a localização dos homicídios concentrava-se nos aglomerados urbanos que apesar de ocuparem 4,3% da cidade, abrigavam 322.301 pessoas correspondendo a 14% da população de Belo Horizonte.

**Figura 1: Distribuição dos homicídios em Belo Horizonte**



Fonte: Beato, 2003.

Os homicídios estavam concentrados em 6 áreas, que juntas totalizavam 19,7% dos homicídios de toda cidade, a saber: Morro das Pedras, Morro do Papagaio, Taquaril, Aglomerado da Serra, Cabana de Pai Tomaz e Pedreira Prado Lopes. Em números, esses aglomerados juntos foram responsáveis por 139 homicídios em 2001 e 142 em 2002 (BEATO, 2003).

O detalhamento desses homicídios mostrou que os agentes e vítimas desse crime, consistiam na maioria, jovens com idade entre 12 e 30 anos. Em relação às mortes, muitas ocorreram em disputa por controle de pontos de vendas de drogas, vinganças, cobrança de dívidas com traficantes, punição de delatores, retaliações e motivos afins. E ainda, os homens encontravam-se como os principais agressores e vítimas.

As informações obtidas no estudo demonstrou que a ocorrência dos homicídios estava ligada, intimamente, com o tráfico de drogas e com a vulnerabilidade social das pessoas envolvidas com esse tipo de crime, sejam elas vítimas ou agressores. Ou seja, são pessoas que possuem poucos recursos financeiros, baixo nível educacional, baixa inserção no mercado de trabalho, maior envolvimento de jovens com o tráfico de drogas, maior incidência de gravidez precoce e de evasão escolar. Demograficamente são áreas que se localizam em regiões acidentadas onde a ocupação ocorreu sem planejamento, o que dificulta o acesso de transporte coletivo, coleta de lixo, viaturas de polícia e ambulâncias, além de terem acesso mais precário a serviços como abastecimento de água, luz elétrica, esgoto, transporte coletivo etc. Portanto, raramente o crime é o único problema da comunidade e o mesmo está relacionado a outros tipos de problemas sociais, principalmente nas comunidades com altas taxas de crime. Logo, medidas para reduzir a violência devem se dirigidas também a esses problemas. Daí a necessidade de ações de intervenção alicerçadas em conhecimentos claros dos fatores que geram e influenciam a violência na região onde serão implementadas (SILVEIRA, 2007; CRISP, 2003).

Apesar de ser recente no Brasil a discussão sobre formas de prevenção à criminalidade de a década de 50 pesquisadores têm se dedicado a entender e explicar o crescimento vertiginoso da criminalidade em diversos países, bem como desenvolverem estratégias de intervenção para minorar esse problema. Dentre os principais estudos, destacam-se os que privilegiaram a adaptação do conceito de prevenção utilizado na área da saúde à área de segurança pública. Na área da saúde a prevenção é definida como “antecipar, preceder ou tornar impossível por meio de uma providência precoce o desenvolvimento de doenças e agravos à saúde”. No caso da segurança, prevenção então constitui-se enquanto ações

fundamentadas em uma teoria sobre a gênese do crime ou nos conhecimento dos fatores que se associam às atitudes criminosas ou violentas de indivíduos ou grupos em determinado tempo e espaço. Essa definição denota a idéia central de que há possibilidade de identificar os fatores de risco e a partir deles propor uma série de ações ou intervenções capazes de antecipar, minorar ou eliminar esses fatores(Leavell e Clark,1958).

Leavell e Clark (1958) propõem que essas intervenções sejam desenvolvidas em três distintos estágios: a prevenção primária, a prevenção secundária e a prevenção terciária. Adaptando ao problema da segurança pública, o nível primário configura-se enquanto um núcleo de ações que objetivam evitar que o crime aconteça a partir da remoção dos fatores de risco, fortalecendo as resistências aos mesmos. No plano da prevenção secundária se encontram as intervenções cujo público é formado por grupos de risco considerados como potenciais agressores ou vítimas cujas características os colocam em situações vulneráveis. Por fim, a prevenção terciária que abarca intervenções de longo prazo visando à reabilitação e reintegração de vítimas e agressores visando reduzir os impactos da violência na sociabilidade desse público (SILVEIRA, 2007:60).

Essa aplicabilidade do modelo de prevenção da área da saúde aos modelos de prevenção ao crime reforça que há fatores individuais e ambientais que incitam o envolvimento com crime, que há pessoas em situação de risco e que, portanto estão vulneráveis ao crime e aspectos do sistema social e político que permitem ou promovem o crime que precisam ser removidos. Desse modo, as ações que buscam precaver ou reduzir o crime como fenômeno social devem pautar-se por intervenções cooperativas entre diversos atores que representem o sistema de justiça criminal e educacional, ação social, associações comunitárias, instituições acadêmicas, mídia e o público beneficiado. A ação sobre esses aspectos de forma efetiva é que permitirá a obtenção de resultados positivos de programas e políticas de prevenção ao crime.

De posse das informações obtidas nos apontamentos desses estudos e, orientado pelas ideias expressas em experiências bem-sucedidas de combate à criminalidade desenvolvidas nos Estados Unidos e na Colômbia<sup>3</sup>, o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança

---

<sup>3</sup> O programa *The Boston GunProject's – OperationCeasefire* em Boston nos Estados Unidos atua na articulação de agências públicas e da sociedade civil em diferentes setores para a realização de ações de proteção social e justiça criminal visando o combate ao tráfico de armas, detenção de homicidas e combate as ações de gangues, já o Programa “*Cultura Cidadã*” em Bogotá na Colômbia foi desenvolvido em 1990 em Bogotá também com objetivo maior reduzir o número de homicídios através do monitoramento de “*hots points*” ou as zonas consideradas críticas de criminalidade e a inserção de uma espécie de policiamento comunitário.

Pública (CRISP/UFMG) elaborou o *Programa Controle de Homicídios* em 2002 cujo principal objetivo era a formação de um grupo de trabalho envolvendo várias agências públicas que lidam, direta e indiretamente com o problema dos homicídios em Belo Horizonte. Com isso esperava-se ter uma comunicação direta entre as instituições visando agilizar e trocar informações que pudessem ser utilizadas para analisar a ocorrência dos homicídios em Belo Horizonte. Assim, o projeto envolveu na sua formulação diversos órgãos governamentais como a Secretaria Estadual de Justiça, a Prefeitura de Belo Horizonte (Assistência Social, Saúde, Educação, Direitos Humanos e da Cultura), a Polícia Militar, a Polícia Civil de Minas Gerais, a Polícia Federal, o Ministério Público, o Tribunal de Justiça, a Universidade Federal de Minas Gerais, o SEBRAE, a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), dentre outras.

O objetivo desse grupo era a proposição de intervenções de prevenção do crime e violência por meio da combinação de ações de repressão visando garantir a manutenção da ordem nas comunidades, reduzir o medo nas comunidades e a repressão por meio das forças policiais, com prevenção social envolvendo diversos organismos que enfrentam as causas do crime e medidas para reduzir as oportunidades para certos tipos de problemas ligados à criminalidade.

A proposta do Programa Controle de Homicídio preconizava a incorporação da prevenção social à política de controle da criminalidade; a promoção da participação comunitária nos programas; a instituição de mecanismos de redes na gestão da prevenção social e a redução da incidência de homicídios entre jovens nas áreas de risco e reduzir a reincidência criminal. A atuação dos dois grupos de trabalho se dá a partir do modelo de intervenção proposto por Spergel e Curry, 1993 que prevê: a) repressão, para a qual são utilizadas medidas típicas de polícia e justiça criminal, tais como vigilância e prisões; b) intervenção social, que prevê a atuação em conflitos entre gangues, tratamento de famílias e jovens e o emprego de serviços sociais; c) oferta de oportunidades sociais, especialmente de educação e emprego; d) cooperação e articulação entre diversas agências; e) promoção de mudanças organizacionais nas agências encarregadas de lidar com o problema.

O projeto piloto foi implementado do Morro das Pedras, por possuir uma das maiores taxa de homicídio de Belo Horizonte e, ter sido palco de uma chacina ocorrida em 26 de julho de 2002 em que foram assassinadas 5 pessoas, que produziu um conflito institucional entre as Policias Militar e Civil.

Os resultados positivos dessa iniciativa, aliados à crescente crise da política de segurança pública tanto no nível federal quanto estadual e à pressão exercida por estudiosos, principalmente do Centro de Estudo de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) e Fundação João Pinheiro, para elaboração de ações de contenção ao crescimento dos índices de criminalidade no estado possibilitaram o reconhecimento do Programa Controle de Homicídios enquanto uma intervenção a ser replicada em diversos territórios do estado de Minas Gerais.

Nessa perspectiva, formou-se um grupo de trabalho no qual diversos formuladores do Programa Controle de Homicídios integrou para apontar novos paradigmas na política de segurança pública e assim, a Política de Prevenção à Criminalidade foi proposta ao governo do estado com vistas a atuar sob três níveis de prevenção: primária, secundária e terciária.

Em consonância com as abordagens que guiaram a formulação do Programa Controle de Homicídios, para cada nível de prevenção foram criados programas com ações distintas e, ao mesmo tempo, integrados. A prevenção primária consiste nas primeiras ações implantadas em áreas de maior incidência criminal, voltadas para pessoas residentes nesses espaços mais vulneráveis à criminalização. No nível de prevenção secundária as ações são direcionadas às pessoas que praticaram determinados crimes, e que cumprem penas ou medidas alternativas à prisão trabalhando a inclusão como forma de diminuição da reincidência criminal. E por fim a prevenção terciária que tem como objetivo diminuir a reincidência criminal, com atuação direta sobre os indivíduos egressos do sistema prisional e pessoas envolvidas com outros níveis de violência, tais como tráfico de drogas, dentre outros (MINAS GERAIS, 2009).

A Política de Prevenção à Criminalidade integrou o planejamento estratégico da recém criada Secretaria de Estado de Defesa Social<sup>4</sup> com orientações estratégicas e agenda de prioridades para o estado, por meio do Projeto Estruturador “Redução da criminalidade em Minas Gerais”. Para desenvolvimento das ações propostas foi criada a Superintendência de Prevenção à Criminalidade, atual Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade, com objetivo de elaborar e coordenar planos, projetos e programas de prevenção à criminalidade mediante a construção de novas relações entre a sociedade civil e os órgãos componentes do

---

<sup>4</sup> A Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) foi criada em 2003 em substituição às Secretarias de Estado de Segurança Pública e Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, a partir da Lei Delegada 56/2003. A nova Secretaria tem como objetivo promover a segurança pública desenvolvendo ações de custódia e reinserção social dos indivíduos privados de liberdade, atendimento ao jovem infrator, garantia da avaliação contínua sobre a atuação dos órgãos que compõem o sistema, prevenção à criminalidade e, principalmente, integração operacional dos órgãos de Defesa Social.

sistema de defesa social que tenham a participação como fundamento para a execução das políticas de segurança pública. (Resolução 5210 de Dezembro de 2002).

## **2.2. Programa Controle de Homicídios Fica Vivo!**

Ao ser institucionalizado o Programa Controle de Homicídios Fica Vivo! tem como objetivo, principal, reduzir o número de homicídios entre jovens de 12 a 24 anos nas áreas consideradas de risco em Belo Horizonte, Região Metropolitana e demais municípios do Estado de Minas Gerais com altos indicadores de homicídio.

Para a execução do programa está prevista a articulação a outros serviços públicos, bem como com a sociedade civil a fim de desenvolverem ações intersetoriais para minorar o problema da criminalidade a partir da construção da rede de proteção social<sup>5</sup> que se responsabilize, cada um de acordo com sua área de atuação, com a segurança pública.

O programa parte do pressuposto que outras políticas, programas ou estruturas de atendimento público existem nas localidades e devem ser consideradas para o desenvolvimento dos trabalhos, tais como instituições de defesa social, justiça, educação e saúde. Articuladas a estas estão as associações comunitárias, organizações não governamentais e lideranças comunitárias. (MINAS GERAIS, 2009: 93)

Além disso, a atuação do Programa Fica Vivo! fundamenta-se na utilização da metodologia de solução de problemas<sup>6</sup> oriunda de sistemas de administração e gerenciamento, e adaptada à gestão de organizações policiais e sistemas de justiça a partir do reconhecimento que os problemas da criminalidade estão muito além do alcance das polícias e da justiça, pois se referem a problemas sociais amplos (BEATO FILHO; SOUZA, 2003: 7). Desse modo,

<sup>5</sup> Essa forma de gestão em rede tem por objetivos: a) promoção de cursos de formação de líderes comunitários, com o objetivo de discutir os problemas relacionados à violência e as possibilidades de enfrentamento; b) realização de um “mapeamento”, junto às lideranças locais, dos principais pontos de intervenção e dos principais problemas locais (elaboração de um “mapa de problemas locais”); c) criação de “grupos de apoio” formado por membros da comunidade, entidades e funcionários de equipamentos públicos do local; d) realização de fóruns gerais, com a participação de todos os grupos para apresentação das propostas, ações realizadas e avaliação geral do projeto; e) indicação de representantes dos diversos setores e grupos para a realização de diagnósticos das ações, funcionando como uma espécie de “grupo de monitoramento”; f) estabelecimento de parcerias com setores da iniciativa privada: empresas e entidades associativas (SEBRAE-CDL-FIEMG-ACM) para a oferta de estágios e empregos.

<sup>6</sup> “A metodologia de solução de problemas consiste em quatro etapas distintas: A primeira delas, “identificação”, tem como objetivo descobrir quais os problemas associados aos incidentes de homicídios, a seleção de prioridades e a definição de responsabilidades. A segunda fase, de “análise”, consiste na compreensão mais profunda do problema, através do seu estudo de forma mais detalhada. Conhecimento minucioso das ocorrências dos delitos, sua distribuição espacial, temporal, suas possíveis causas são de grande importância para a etapa de intervenção. O objetivo da fase de “resposta” ou a intervenção propriamente dita é selecionar uma solução, um plano de ação estratégico e implementá-lo. Por fim, a fase de “avaliação” procura criar critérios objetivos para a avaliação do funcionamento e efetividade do projeto.” (BEATO FILHO; SOUZA, 2003: 1)

para execução do Programa estão previstos dois grupos de trabalho: Proteção Social e Intervenção Estratégica.

A atuação do grupo **proteção social** tem como prerrogativa a realização de ações de atendimento de jovens na faixa etária de 12 a 24 anos. As atividades desse eixo de atuação consistem em: oficinas, atendimentos psicossociais, projetos locais e institucionais. Essas atividades são consideradas enquanto mecanismos estratégicos de aproximação dos jovens, visando incentivá-los a construir novos modos de vida que distancie do envolvimento direto com a criminalidade. Além disso, configuram-se enquanto espaços de escutas que direcionam as ações estratégicas no nível local. As atividades da proteção social têm como espaço de referência o Centro de Prevenção à Criminalidade (CPC), equipamento de base local em que são desenvolvidas as ações dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos.

As equipes são compostas por um gestor social, responsável pela coordenação, bem como pelas equipes técnicas e auxiliares administrativos dos mesmos. Estas equipes são constituídas por dois profissionais e dois estagiários do campo das ciências humanas que são responsáveis por executar a metodologia do programa, sobretudo o atendimento ao público. O Programa Fica Vivo! conta ainda com os oficinairos responsáveis pela condução das oficinas de cultura, esporte e lazer oferecidas ao público de referência do Programa. Cada CPC possui cerca de 25 oficinas.

O segundo grupo de atuação do Programa Fica Vivo! é denominado **Intervenção Estratégica**, que se constitui enquanto um grupo de inteligência policial com objetivo de promover e operacionalizar as ações de repressão baseadas na filosofia de policiamento comunitário<sup>7</sup>. Entre as suas funções destacam-se: identificar o *modus operandi* de pessoas que afetam a dinâmica criminal das localidades; promover levantamento de gangues, identificando seus membros, organogramas e território de atuação das mesmas através de técnicas de geoprocessamento e proporcionar a integração dos órgãos de Defesa Social. Integram o Grupo de Intervenção Estratégica representantes da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade; da Polícia Militar; da Polícia Civil; do Ministério Público e, do Judiciário. Segundo, Braga e Domingues (2011) como se tratam de instituições marcadas pela burocracia

---

<sup>7</sup>“O policiamento comunitário é uma filosofia de policiamento que ganhou força nas décadas de 70 e 80, quando as organizações policiais em diversos países da América do Norte e da Europa Ocidental começaram a promover uma série de inovações na sua estrutura e funcionamento e na forma de lidar com o problema da criminalidade. Quatro inovações são consideradas essenciais para o desenvolvimento do policiamento comunitário (Bayley; Skolnick, 2001:224-232; Skolnick; Bayley, 2002:15-39): organização da prevenção do crime tendo como base a comunidade; reorientação das atividades de policiamento para enfatizar os serviços não emergenciais e para organizar e mobilizar a comunidade para participar da prevenção do crime; descentralização do comando da polícia por áreas; participação de pessoas civis, não-policiais, no planejamento, execução, monitoramento e/ou avaliação das atividades de policiamento”. (NETO, 2004)

e formalismo, a proposta de intervenção estratégica procura substituir a morosidade característica pela agilidade necessária. Exemplo disso é a classificação de processos pendentes na Justiça, conforme a “periculosidade” dos réus. Nesse campo de ações, articulação e comunicação são as palavras de ordem.

No âmbito local, ações deste grupo ocorrem por meio do Grupamento Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR) um modelo de policiamento para estas áreas. O GEPAR tem como um de seus objetivos gerais a execução de policiamento ostensivo nas regiões onde o número de homicídios evolua para um quadro de descontrole, bem como outros crimes violentos constatados pela SEDS ou outros órgãos do Sistema de Defesa Social. Além disso, atua de forma a prevenir que possam emergir focos de associações delituosas (crime organizado) voltadas para a quebra da paz social. O GEPAR, ainda de acordo com a instrução que regula sua criação e emprego, deve priorizar as ações de caráter preventivo, especialmente aquelas inibidoras dos crimes contra a pessoa e desenvolver e participar de projetos que visem à interação da comunidade com a Polícia Militar e demais órgãos do Sistema de Defesa Social, melhorando assim a visão e o relacionamento dos moradores destes locais com a polícia.

É previsto que a relação entre os dois grupos de atuação do Programa Fica Vivo! materializa-se, sobretudo, em reuniões, ações e projetos realizados em conjunto. É previsto que a área de abrangência atendida pela proteção social deve coincidir com a de atuação do GEPAR<sup>8</sup>.

### ***2.2.1. Coordenação do Programa Fica Vivo!***

A coordenação dos dois grupos de trabalho que compõem o Programa Fica Vivo! é de responsabilidade da SEDS, por meio da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade que define as diretrizes e metodologia, disponibiliza recursos financeiros para o programa, articula o sistema de defesa social e o sistema de justiça, coordena e supervisiona o desenvolvimento da metodologia e estabelece parcerias com outros entes governamentais.

---

<sup>8</sup> As áreas conjuntamente atendidas são as seguintes: Belo Horizonte (Alto Vera Cruz/Taquaril, Cabana do Pai Tomás, Conjunto Felicidade, Jardim Leblon, Pedreira Prado Lopes, Minas Caixa, Morro das Pedras, Ribeiro de Abreu, Santa Lúcia, Serra, Barreiro (Vila Cemig/Conjunto Esperança)); Betim (Citrolândia, PTB e Teresópolis); Contagem (Nova Contagem); Ribeirão das Neves (Rosaneves e Veneza); Sabará (Nossa Senhora de Fátima); Santa Luzia (Via Colégio e Palmital); Vespasiano (Morro Alto); Uberaba (Abadia); Uberlândia (Morumbi); Governador Valadares (Turmalina/Planalto); Ipatinga (Bethânia) e; Montes Claros (Cidade Cristo Rei e Grande Santos Reis).

Contudo, estão previstas duas instâncias de coordenação do programa: a Coordenação Geral do estado de Minas Gerais e a Coordenação Municipal. Além disso, é previsto a formação de uma rede de proteção social local e terceirização de parte das atividades de responsabilidade da SEDS.

A Coordenação Geral tem por objetivo estabelecer as diretrizes gerais de coordenação, avaliação e acompanhamento do Programa Fica Vivo!. É composta por membros da Secretaria de Estado de Defesa Social, do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Polícias Militar e Civil, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado da Educação e de representantes do CRISP. O objetivo dessa coordenação é a partir da integração e articulação de diversos órgãos públicos, privados e da participação social criar soluções com contribuição de diversos agentes para o controle de homicídios, possibilitando atuar sobre as origens da violência. Já a Coordenação Municipal é composta por membros da Prefeitura, Câmara Municipal, Ministério Público, Poder Judiciário, Polícias Militar e Civil e organizações não governamentais. Compete à coordenação municipal planejar, coordenar e executar as ações da(s) unidade(s) do Programa Fica Vivo! nos municípios.

No âmbito local, as oficinas, atendimentos psicossociais e demais projetos previstos são executados a partir da criação ou fomento de uma rede de proteção social, cujo objetivo maior é a busca por soluções coletivas para os problemas de segurança pública no âmbito territorial. Integra a rede de proteção social instituições governamentais municipais, estaduais ou federais; associações comunitárias; universidades; entidades não governamentais; lideranças comunitárias e demais moradores das comunidades.

Para desenvolvimento das ações do eixo Proteção Social a Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade mantém, desde 2005, um Termo de Parceria com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Instituto Elo, por meio do qual são desenvolvidas ações relativas à prevenção social da criminalidade e da violência, através da implantação, desenvolvimento e consolidação de Centros de Prevenção à Criminalidade (CPC), contratação das equipes técnicas. Também tem por atribuição desenvolver o monitoramento das atividades do programa a partir da alimentação de banco de dados com informações sobre o número de atendidos, número de oficinas, dentre outras.

Até 2011 a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) era responsável pela contratação dos oficinairos e gerenciamento da execução dos projetos locais e institucionais do Programa.

### **2.3. Estrutura Formal da Implementação do Programa Fica Vivo!**

Partindo da premissa que os estudos <sup>9</sup> têm demonstrado que o fenômeno da violência se distribui espacialmente de forma desigual, inicialmente são realizados diagnósticos da criminalidade, como estratégias de conhecer a distribuição espacial da violência, a partir de geoprocessamento e georeferenciamento das informações. Uma das principais fontes de estudos para implementação da política nos municípios são os Anuários da Criminalidade, desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro com informações trimestrais sobre a disposição da violência nos municípios.

Definidas as localidades a receberem intervenções, é realizado um convênio entre governo estadual e municipal, visando à distribuição das responsabilidades na gestão da política. Assim, as estratégias e metodologias para redução da criminalidade são construídas conjuntamente com os governos locais. Ao município cabe garantir as condições estruturais para a implementação dos Centros de Prevenção à Criminalidade e possibilitar a articulação com as políticas sociais e as estratégias locais de prevenção e segurança cidadã. Ao Estado cabe a disponibilização de recursos para o desenvolvimento da política, equipe técnica e diretriz metodológica.

Através da parceria com os municípios são realizados diagnósticos locais pelo CRISP. Esses diagnósticos visam o detalhamento da criminalidade por região de cada cidade e das localidades consideradas prioritárias. Busca mostrar o contexto social e histórico, causas e consequências da criminalidade, monitoramento das penas alternativas, dados relativos ao sistema prisional com mapeamento da população egressa no município, livramento condicional, prisão domiciliar, prisão, albergue, dentre outros.

Para garantir o desenvolvimento da política de prevenção à criminalidade a Polícia Militar implementa o Grupamento Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR) em todos os territórios antes da inserção dos Centros de Prevenção à Criminalidade (CPC). Com início das atividades do GEPAR são realizados estudos técnicos de segurança pública focados na filosofia de policiamento comunitário que apresentava as características gerais das comunidades, além de análise estatísticas criminais, dos equipamentos e políticas sociais existentes nas localidades.

Por fim, implementa-se o Centro de Prevenção à Criminalidade com objetivo de proporcionar a execução dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos. A

---

<sup>9</sup> Silveira, 2007; Beato, 2003.

implementação do CPC objetiva garantir o atendimento ao público, desenvolver projetos e ações dos programas de prevenção, constituir espaço de referências da política de prevenção, articular parcerias para sua execução, promover a mobilização e a integração com as demais políticas sociais do município, dentre outras.

Pós-implantação dos Centros de Prevenção à Criminalidade, são realizados o Curso de Gestão Local e Solução de Problemas que visam proporcionar um referencial teórico metodológico e prático para a compreensão do cenário local de crime e violência e análise sistêmica dos problemas e uniformizar o conhecimento sobre segurança pública entre os diversos atores locais e também levantar as prioridades e ações locais a serem inseridas nos Planos de Prevenção Local.

O Plano de Prevenção Local é elaborado visando propor ações e projetos focados na minimização dos fatores de risco que potencializam a criminalidade local. O Plano contém a identificação e participação dos atores constituintes das redes de proteção local. Após a realização do Plano de Prevenção Local, o Programa Fica Vivo! é apresentado para a comunidade, inicia-se a seleção das oficinas e a execução das atividades do grupo proteção social.

Em suma, pode-se dizer que partir da inserção do Programa Fica Vivo!, enquanto uma política de prevenção à criminalidade do governo do estado representou uma nova perspectiva de gestão dos serviços e resolução de problemas relacionados à segurança pública. Isso porque prega a integração de órgãos e ações distintas, mas que devem atuar de forma articulada com objetivo único de reduzir o número de homicídios. Além disso, a forma proposta de atuação leva em conta os fatores locais ou territoriais, a partir da previsão de implantação dos Centros de Prevenção à Criminalidade e das diversas ações de proteção social por meio deste.

O Programa Fica Vivo! adquiriu recorte específico, visando atingir um público e um tipo de crime, os jovens como autores ou vítimas de homicídio. Para atingir seu fim, as atividades propostas incluem mecanismos cujo objetivo explícito é possibilitar mudanças de situações, práticas ou condutas através do incentivo às mudanças das condições de vida e de comportamentos e incorporação de novos valores, aptidões e atitudes pelos jovens envolvidos direta ou indiretamente com a criminalidade.

Cabe considerar que o Programa Fica Vivo!, é por natureza bastante complexo por duas características principais. Primeiramente, em razão de seus resultados dependerem, não somente da disposição governamental para condução da política, mas também do desejo e da

vontade do público alvo em alterar sua trajetória de vida. Decorre daí a necessidade de interação dos executores da política com os beneficiários de forma garantir a legitimidade e respeito junto a esses. Em função disso a criação de instrumentos de ação – oficinas, atendimentos psicossociais e projetos locais – conta com uma intensa atuação dos implementadores da política, principalmente, os que trabalham em contato direto com o público alvo, nesse caso, os profissionais que atuam nos Centros de Prevenção à Criminalidade e no GEPAR o que pode exigir destes profissionais constante interpretação da metodologia proposta a partir das especificidades das situações vivenciadas.

Em segundo lugar para o desenvolvimento das políticas públicas dificilmente se terá conhecimentos e tecnologias certas e válidas para assegurar o desenvolvimento das ações, bem como dos resultados das mesmas. Ao contrário, devido às limitações de informações e teorias fortes sobre a complexidade do problema enfrentado utiliza-se de tecnologias brandas caracterizadas por sua baixa formalização e que prezam pela produção de transformação e mudança.

A partir do exposto pode-se afirmar que o Programa Fica Vivo! se enquadra na terceira categoria da tipologia proposta por Nogueira (2007) apresentada no primeiro capítulo. Ou seja, se caracteriza por uma pouca programabilidade das atividades e alta interação com o usuário para a definição das ações locais, pois utiliza-se da personalização dos beneficiários a partir da atuação em realidades diferenciadas social, cultural e territorialmente. Para isso, baseia-se em diagnósticos e informações que norteiam as tarefas definidas que podem ser desenvolvidas segundo as necessidades ou situações dos atendidos. Desse modo, pretende desenvolver uma distribuição seletiva de prestação de serviços o que pressupõe discricionariedade elevada do operador em relação ao ambiente que opera, além de pretender estabelecer uma relação relativamente duradoura entre operador e receptor.

Em suma, analisar o processo de implementação do Programa Fica Vivo!, necessariamente, implica considerar a complexidade do seu próprio desenho em relação à natureza do programa, aos atores envolvidos e ao seu arranjo institucional, e ainda o impacto que esse desenho tem na execução das atividades propostas. Assim, a fim de operacionalizar esta pesquisa na próxima seção é apresentada a metodologia que guiou o desenvolvimento do estudo de casos no capítulo três.

## 2.4. Metodologia de Pesquisa

Se no campo teórico há uma diversidade de abordagens teóricas, metodologicamente Winter (2010) destaca a que questão mais importante para o desenvolvimento de pesquisa da implementação de políticas públicas diz respeito a controvérsias sobre o próprio objeto de estudo. Em outros termos, os estudiosos em geral utilizam o termo implementação para caracterizar diferentes questões - o produto (*outputs*) e o resultado (*outcomes*) da implementação - sem distinguir o que cada uma dessas variáveis significa e como se relacionam.

Nesse sentido, ao se realizar uma pesquisa sobre implementação de políticas públicas pode-se considerar duas variáveis dependentes que possuem enfoques analíticos diferentes, mas que podem se complementar: considerar os produtos (*outputs*) do processo de implementação, que se referem ao comportamento dos implementadores, bem como os resultados, que se referem ao comportamento do público alvo (*outcomes*) em relação à política.

O produto da implementação “é o conteúdo de uma política em um nível muito mais operacional do que uma lei. Trata-se da política que está sendo entregue aos cidadãos” (Winter, 2010:219). Em outras palavras, corresponde a uma análise comportamental para caracterizar o desempenho dos implementadores na prestação de serviços no que tange ao uso de ferramentas tais como sanções, informações, assistência e incentivos; estabelecimento de prioridades e esforços para utilização e alavancagem de recursos para desenvolvimento do que está proposto. Essas questões aliadas às interações cotidianas com o público alvo proporcionam estilos diferenciados de implementação de uma mesma política pública.

Já os resultados são as consequências da política, ou seja, em que medida a política dá conta de atuar efetivamente sobre determinado problema reconhecido. Nesse sentido, é preciso conhecer como o público alvo responde a essas políticas públicas, quais incentivos recebem e como os burocratas podem influenciar e desenvolver esses incentivos. Essa análise também permite compreender as ligações causais entre o comportamento de entrega dos implementadores e as respostas desses grupos. Desse modo, o desempenho dos implementadores pode servir tanto como uma variável dependente para explicação dos produtos de implementação, quanto independente na explicação dos resultados.

Exemplificando, ao trabalhar com a noção de produto, pode se fazer a seguinte pergunta: uma vez que a política chegou a determinado produto, quais fatores explicam o

estado em que a política se encontra? Já o segundo grupo consideraria: que impacto as políticas possuem sobre o problema no qual supostamente deveriam atuar?

Além de considerar essas duas variáveis dependentes é preciso compreender a implementação enquanto um processo. O que implica considerá-la mais que um mero conjunto de meios para o alcance de determinados fins estipulados, mas como uma série de decisões e ações realizada para colocar em vigor uma decisão existente. Essa concepção ultrapassa a visão dicotômica sucesso/fracasso da implementação em virtude de não cumprimento de metas e etapas propostas reconhecendo que esta obscurece o reconhecimento de fatores externos à política pública que concorrem para explicar os motivos por que se chegou a determinados resultados e não a outros possíveis. Pode-se incorrer ainda na incapacidade de compreensão de diversos fatores internos à implementação de políticas que dificultam ou facilitam o alcance dos resultados esperados.

Em suma, analisar a variação do processo de implementação como produtos e resultados são dois marcos analíticos distintos, mas se combinados podem proporcionar uma visão mais ampla e eficaz para planejar e executar políticas públicas.

Para fins desse trabalho separar-se-á analiticamente resultados (*outcomes*) de produtos (*outputs*). Em grande medida, é importante analisar os resultados, uma vez que toda política deve incidir sobre determinada realidade, de forma a transformá-la. Contudo, reconhecendo a importância de se saber se os objetivos foram alcançados ou não, interessa para os estudos de casos desta dissertação, conhecer os porquês dos produtos a que se chegou.

Para isso, a definição dos produtos a serem analisados teve como referencial o desenho do programa Fica Vivo!, que prezou pelo desenvolvimento de articulação entre instituições de níveis governamentais distintos e entre instituições não governamentais, tanto no nível da coordenação da política quanto no âmbito local. Ainda, previu o estabelecimento de eixos integrados de ação para prevenir e reprimir de maneira qualificada a ocorrência de crimes, em especial de homicídios nas localidades que o programa atua. Esses elementos, ao se materializarem na prática podem alcançar resultados distintos do previsto em função de fatores diversos, como veremos a seguir.

Nesse sentido, podem ser elencados para os estudos de casos cinco produtos essenciais para o funcionamento do programa tanto no que tange ao estabelecimento de sua coordenação, quanto na execução das atividades locais, são eles: 1) Implantação das coordenações interinstitucionais; 2) Gestão terceirizada do programa; 3) Implantação do

Centro de Prevenção à Criminalidade e suas atividades; 4) Criação da rede de proteção social local e; 5) Ações locais conjuntas entre Proteção Social e Intervenção Estratégica.

Para realizar essa análise agregou-se elementos das diferentes perspectivas teóricas para a construção de uma hipótese de trabalho aqui reproduzida, a saber: os produtos a que se chegou no processo de implementação do Programa Fica Vivo! em diferentes localidades podem ser explicados pelos fatores contextuais, fatores institucionais e a atuação dos implementadores nos locais onde é executado.

O primeiro fator explicativo, dentre os fatores contextuais que supostamente afetam o processo de implementação do Programa Fica Vivo!, para esse trabalho foram consideradas o histórico da criminalidade nos territórios; a relação das comunidades com os atores da segurança pública; as condições locais no que tange ao número e as características dos equipamentos públicos e políticas sociais atuantes nos territórios. Vale ressaltar que estes fatores não atuam isoladamente, mas perpassam a atuação dos implementadores e principalmente, a formação da rede de proteção social no âmbito local.

O segundo elemento explicativo, os fatores institucionais, aqui são compreendidos tanto como o desenho institucional do programa - ou seja, as regras que definem seu modelo de organização e funcionamento -, quanto a constelação de instituições envolvidas no processo de implementação. Em relação ao desenho institucional cabe analisar: as formas de coordenação previstas; a terceirização das atividades por organizações não governamentais e as formas de controle do Estado sobre elas; a definição das instituições envolvidas, bem como suas respectivas atribuições e, a relação entre e o formato organizacional da política e o marco analítico que embasou as intervenções propostas.

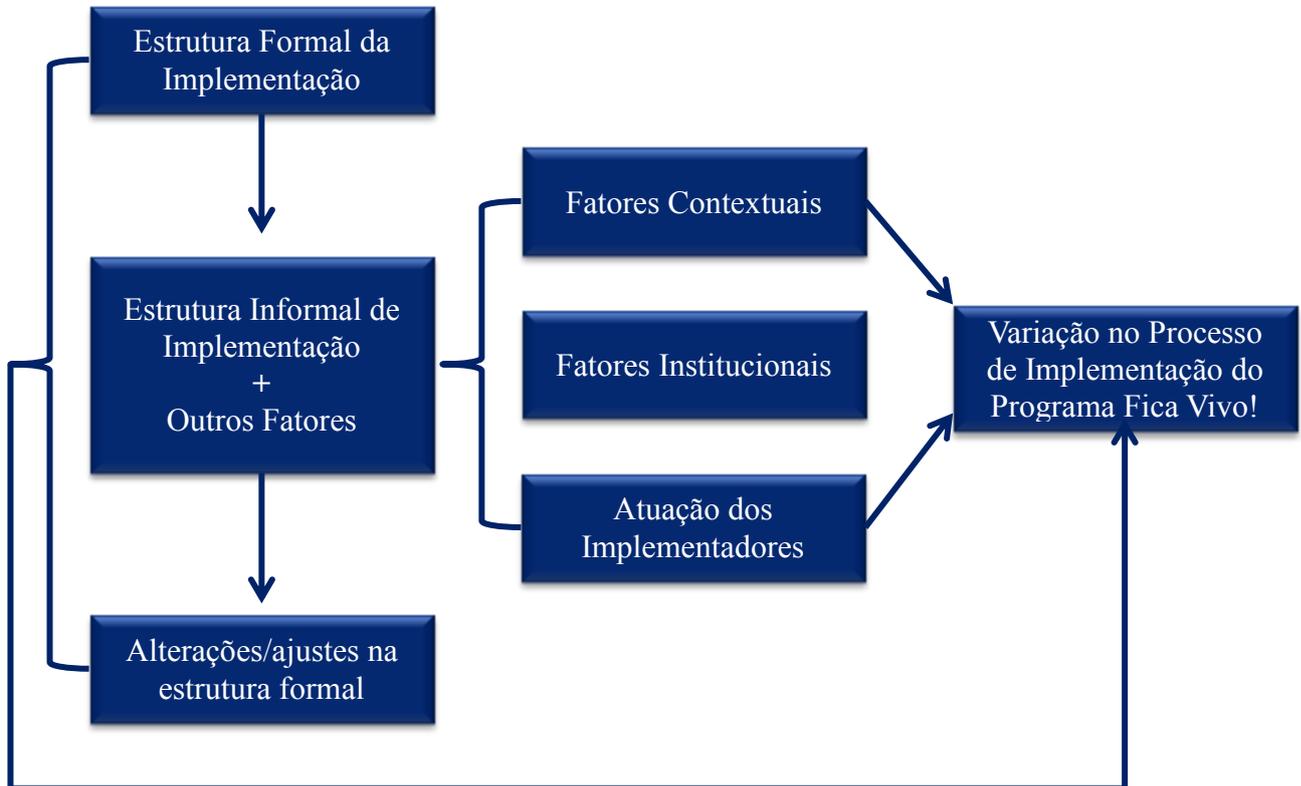
Já para análise das instituições envolvidas no processo de implementação considerou-se, especialmente, a articulação proposta entre as instituições no âmbito local do programa a partir da criação da rede de proteção social. Para isso, foram considerados como elementos analíticos: as características das instituições envolvidas e o grau de articulação entre elas; o grau de convergência com os objetivos do programa; a influência das especificidades locais e do desenho institucional do programa na formação dessas redes.

Por fim, o último fator para análise, diz respeito à atuação dos implementadores para a qual foram considerados: a compreensão desses atores quanto aos objetivos do programa; como interpretam e implementam as ações de Proteção Social e Intervenção Estratégica; os mecanismos de interação estabelecidos entre os dois grupos; grau de interação com o público

alvo do programa e a flexibilidade ou não do modelo organizacional do programa na ação dos implementadores.

Sinteticamente, a FIGURA 2 apresenta o desenho final da pesquisa:

**Figura 2: Desenho de Pesquisa**



Fonte: Elaborado pela autora.

#### **2.4.1. Escolha dos casos pesquisados**

Cabe mencionar que a escolha por realizar estudos de casos se deu pela exiguidade de tempo e recursos que impossibilitaram analisar o processo de implementação do Programa Fica Vivo! como um todo. Ressalta-se que isso não significa desconsiderar que os resultados destes estudos não devem ser generalizados para o estado de Minas Gerais, embora possam ser indicativos do processo como um todo e sugestivo da força dos fatores identificados para explicar o processo de implementação do programa.

A escolha dos casos seguiu duas estratégias. Primeiramente, foram identificados os diferentes contextos nos quais o Programa Fica Vivo! é executado e, em segundo lugar, foram selecionados os locais com processos de implementação diferenciados segundo a percepção dos gestores estaduais da política.

Em relação ao primeiro critério de seleção, foram utilizados os dados produzidos pelo CRISP previamente disponibilizados. De acordo com esses, foram consideradas duas variáveis de contexto, que supostamente mais impactaram a execução local do programa: o número de homicídios e a disponibilidade de recursos em termos de equipamentos públicos como escolas, centros de saúde e programas sociais existentes.

Observa-se no TABELA 1 abaixo que há variação da incidência de homicídios entre as regiões onde o Programa Fica Vivo! está implantado, o que torna alguns locais mais violentos que outros. Desse modo, Taquaril, Serra, Pedreira Prado Lopes, Santa Lúcia, Cabana de Pai Tomás e Morro das Pedras apresentaram os maiores números de homicídios nos anos que antecedem a implementação do Programa nesses locais. Já Conjunto Felicidade, Santa Lúcia, Barreiro, Ribeiro de Abreu, Minas Caixa e Jardim Leblon com valores absolutos compreendidos entre 3 e 30 homicídios.

**Tabela 1: Número de homicídios no ano da implementação do Programa<sup>10</sup>**

Local de Implementação	Ano de Implementação	Nº de Homicídios
Taquaril / Alto Vera Cruz	2004	53
Serra	2006	51 <sup>11</sup>
Pedreira Prado Lopes	2004	43
Santa Lúcia	2006	41 <sup>12</sup>
Cabana de Pai Tomaz	2004	36
Morro das Pedras	2003	33
Conjunto Felicidade	2006	30
Ribeiro de Abreu	2006	16
Jardim Leblon	2009	12
Minas Caixa	2009	09
Barreiro	2006	03 <sup>13</sup>
<b>Total</b>		<b>327</b>

**Fonte: Relatório do CRISP/UFMG de 2003 a 2009 e Relatórios do Centro de Prevenção à Criminalidade, 2005 a 2006.**

<sup>10</sup>Os dados utilizados são classificados como dados absolutos, ou seja, todos aqueles eventos que foram registrados pelos órgãos de defesa social. Mas é prudente destacar que esses eventos podem ser subnotificados, uma vez que, por uma série de fatores, podem não ter sido registrado episódios provocando assim um déficit dos dados. A esse contingente de eventos não registrados dá-se o nome de “Cifras negras” (CRISP, 2003).

<sup>11</sup> Dados de Relatórios do CPC Serra

<sup>12</sup> Dados de Relatórios do CPC Santa Lúcia.

<sup>13</sup> Todos os dados referentes ao número de homicídios e sobre os equipamentos e instituições do CPC Barreiro foram extraídos das entrevistas realizadas para esta pesquisa, em virtude da escassez de informação oficial sobre este local.

A segunda variável definida, diz respeito às instituições ou programas sociais públicos ou privados existentes nesses locais. Isso porque o Programa Fica Vivo! tem como pressuposto a criação ou a inserção em uma rede de proteção social, que funcionará enquanto suporte para as ações, principalmente para as oficinas e atendimentos psicossociais, atividades fundamentais do programa.

A partir dos diagnósticos realizados pelo CRISP, pode-se dizer, de forma geral, que as principais instituições e serviços encontradas nas 11 localidades em Belo Horizonte são centros de saúde, escolas de ensino fundamental e médio, creches, Políticas Sociais de Assistência Social Municipal (Serviço de Orientação Familiar, Plantão Social, Casa de Brincar, Apoio à População de Rua, Núcleo de Apoio Familiar, Liberdade Assistida, dentre outros); Programas de Transferência de Renda desenvolvidos pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), como o Bolsa Escola Municipal e o Bolsa Família executado pela PBH em consonância com o Governo Federal; Centros Culturais da Fundação Municipal de Cultura e Polícia Militar. Além disso, estão presentes equipamentos privados que atuam na área da cultura, esportes, comunicação, educação e segurança e; creches não financiadas pelo poder público.

Contudo, há grande diferença de cobertura e inserção dessas políticas, programas e projetos nas 11 localidades atendidas pelo programa. Como se vê na tabela abaixo, no Morro das Pedras, Taquaril e Aglomerado da possuem maior número de equipamentos e organizações públicas e privadas. O contrário pode ser visto para Barreiro, Pedreira Prado Lopes e Cabana de Pai Tomás (Tabela 2).

**Tabela 2: Equipamentos e organizações públicos ou privados e políticas sociais. Belo Horizonte, 2003 a 2009**

	Morro das Pedras	Taquaril	Serra	Pedreira Prado Lopes	Ribeiro de Abreu	Cabana de Pai Tomaz	Santa Lúcia	Conjunto Felicidade	Barreiro	Jardim Leblon	Minas Caixa
<b>Escolas Municipais</b>	5	5	3	6	3	1	0	** <sup>14</sup>	1	4	2
<b>Escolas Estaduais</b>	2	6	4	0 <sup>15</sup>	0	1	4	**	1	2	1
<b>Creches Particulares</b>	6	4	2	1	3	1	2	**	0	0	1
<b>Centros de Saúde</b>	3	5	3	1	4	1	2	**	1	3	1
<b>Políticas Sociais</b>	26	3	7	3	2	11	0	**	0	4	1
<b>Polícia Militar</b>	2	1	1	1	1	1	2	**	1	1	1
<b>Equipamentos Privados</b>	13	1	25	1	3	1	3	**	1	3	5
<b>Associações Comunitárias</b>	7	0	3	0	0	0	0	**	0	0	1
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>25</b>	<b>48</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>**</b>	<b>5<sup>16</sup></b>	<b>17</b>	<b>13</b>

Fonte: Relatórios do CRISP/UFMG, 2003 a 2009.

A partir desses dados e para fins de escolha dos casos, estabeleceu-se uma matriz composta por quatro combinações das duas variáveis consideradas descritivas do contexto local: a presença de instituições e equipamentos públicos e o número de homicídios. Essa combinação foi possível a partir do cálculo da média aritmética<sup>17</sup> dos valores observados para todos os locais onde considerou-se como “maior” os valores acima da média e “menor” os valores abaixo e na média. Ressalta-se que o objetivo deste cálculo não foi o desenvolvimento de um modelo estatístico, mas garantir parâmetros mínimos para escolha dos casos mais diferenciados entre si para os estudos.

Desse modo tem-se a seguinte matriz: 1) maior número de homicídios e maior número de instituições; 2) maior número de homicídios e menor número de instituições; 3) menor

<sup>14</sup> Não informado no relatório

<sup>15</sup> Os equipamentos cujo quantitativo é 0 podem ter sido não identificados pelos pesquisadores ou realmente não existentes nas localidades.

<sup>16</sup> Todos os dados referentes ao número de homicídios e sobre os equipamentos e instituições do CPC Barreiro foram extraídos das entrevistas realizadas para esta pesquisa, em virtude da escassez de informação oficial sobre este local.

<sup>17</sup> A média aritmética do número de homicídios foi de 30 casos. Já para o número de equipamentos, organizações e políticas públicas o valor obtido foi 25.

número de homicídios e maior número de instituições; 4) menor número de homicídios e menor número de instituições.

No primeiro caso destacam-se Serra, Morro das Pedras e Taquaril como os locais em que há uma maior cobertura das políticas públicas e presença de equipamentos sociais, bem como os maiores números de homicídios entre jovens. Por sua vez Pedreira Prado Lopes, Cabana de Pai Tomás e Santa Lúcia possuem número de equipamentos e políticas públicas reduzidas apesar do alto número de homicídio registrado nessas localidades. Já, Ribeiro de Abreu, Jardim Leblon, Minas Caixa, Conjunto Felicidade e Barreiro compõem o quarto quadrante da matriz, com reduzido número de instituições e políticas públicas, bem como de homicídios. Nota-se, contudo, que não foram localizados locais cujas características de contexto analisadas apontassem para o terceiro parâmetro da matriz. (Figura 3).

**Figura 3: Contexto Local**

	<b>CONTEXTO</b>	
	<b>Maior nº de homicídios</b>	<b>Menor Número de homicídios</b>
<b>INSTITUIÇÕES</b>		
Maior Número	Aglomerado da Serra <b>Morro das Pedras</b> Taquaril	—
Menor Número	Pedreira Prado Lopes <b>Cabana de Pai Tomás</b> Santa Lúcia	Jardim Leblon Ribeiro de Abreu Minas Caixa <b>Barreiro</b> Conjunto Felicidade

Fonte: Elaborado pela autora, 2012.

Após análise das características locais, dada à ausência de dados que permitissem avaliar os resultados da implementação nos diferentes locais, utilizou-se como recurso a realização de entrevistas informais com dois atores do programa, aqui denominados genericamente como gestores centrais sobre o processo de implementação local. O objetivo dessas entrevistas foi proporcionar uma breve avaliação da execução do programa nos 11 territórios visando identificar os casos que mais se destacavam por suas características positivas ou não.

A percepção dos entrevistados corrobora com as diversas abordagens sobre implementação de políticas públicas, pois afirmam que em todos os territórios a implementação do programa Fica Vivo! ocorreu com variações de diferentes intensidades em virtude das características locais; do perfil das equipes locais; da receptividade do público alvo ou da influência da organização e reorganização da SEDS ao longo dos seis anos em que

a implementação do programa ocorreu. Diante dessa informação, solicitou-se aos gestores que apontassem os locais cujo processo de implementação fora amplamente influenciado pelas características apontadas por eles. Foram apontados cinco locais: Morro das Pedras, Cabana de Pai Tomaz, Taquaril, Ribeiro de Abreu e Barreiro. Ressalta-se que não é interesse aqui considerar esses processos enquanto exemplos de sucesso ou fracasso da política, mas compreender os fatores que explicam as principais diferenças encontradas.

Conjugando a indicação dos gestores com o critério das diferenças contextuais e em função da exiguidade de recursos para desenvolvimento da pesquisa, foram selecionados apenas três casos, cada um deles representando as diferentes combinações acima apresentadas na matriz, a saber: Morro das Pedras, Cabana de Pai Tomás e, Barreiro. O Morro das Pedras foi escolhido por ser o projeto piloto do programa em 2002 implementado pelo CRISP e posteriormente institucionalizado pela SEDS. Por ser o primeiro CPC foi considerado enquanto um laboratório onde os princípios e diretrizes do programa foram colocados em prática e percebidos o seu impacto no problema enfrentado. Quando institucionalizada, essa experiência auxiliou na consolidação de uma metodologia de atuação da Política de Prevenção à Criminalidade.

Já Cabana de Pai Tomás, dentre os locais que integram a segunda categoria da matriz é o que se destaca como o primeiro a receber o programa enquanto uma política de prevenção à criminalidade da SEDS. Noutros termos, foi o primeiro CPC implementado pela SEDS.

Por fim, a definição do Barreiro enquanto terceiro caso se deu em função das características peculiares do seu contexto com reduzidíssimo número de homicídios, além de possuir a menor cobertura de serviços públicos e privados de todos os 11 territórios apresentados.

Finalizando esse capítulo, na próxima seção são apresentadas as fontes e instrumentos de coleta de dados.

#### ***2.4.2. Fontes e instrumentos de coleta de dados***

Em termos práticos, o desenvolvimento desta proposta se deu a partir de dois métodos de análises distintos, porém complementares: análise documental e entrevistas semiestruturadas.

Primeiramente, foi realizada pesquisa exploratória de caráter documental e bibliográfico com objetivo de apropriar da história do Programa Fica Vivo! em Minas Gerais

no que tange a sua origem, as estratégias de implementação, as características locais da criminalidade e outros aspectos. Vale ressaltar que, foi possível acessar apenas alguns relatórios da implementação do programa, sendo a maior parte do Morro das Pedras. Os dados utilizados nessa dissertação foram extraídos dos *Diagnósticos das Condições Socioeconômicas e Padrões de Criminalidade* e *Relatórios de Estudos Técnicos* produzidos pelo CRISP; resoluções, decretos e leis que regulamentam o programa e, monografias, dissertações e teses em grande parte desenvolvidas sobre o Morro das Pedras que por ser o primeiro local implantado possui grande acervo de pesquisas. Nesse sentido, o estudo de casos apresentado no terceiro capítulo foi embasado, principalmente, no segundo método de análise, as entrevistas semi estruturadas.

Para desenvolvimento do estudo proposto foram realizadas entrevistas com representantes do Programa Fica Vivo! tanto do nível local, quanto do nível central da política. Em relação à esses profissionais foi observado uma intensa rotatividade entre eles, com destaque para os técnicos e gestores sociais seja pela assunção de outros cargos dentro da política, seja pela saída do programa. A estratégia adotada foi contatar os profissionais que atuaram na fase de implantação do programa, mesmo que atualmente estivessem afastados desse. Nesse sentido, foram entrevistados do nível central a diretora do programa à época de implementação dos locais pesquisados e a gerente de Intervenção Estratégica. Já em relação aos técnicos sociais optou-se por entrevistar um profissional presente na fase de implantação e outro que integrasse a equipe atual do programa. Somente no Morro das Pedras essa estratégia não foi adotada visto que a equipe possui presente a técnica social que atuou na implementação do projeto piloto pelo CRISP em 2002. Para identificar a percepção dos oficinairos foram utilizados dados secundários da pesquisa *Avaliação do Programa Fica Vivo!* desenvolvida pela PUC Minas em 2006.

Em relação aos gestores sociais, cada um desses profissionais tem como atribuição o acompanhamento de dois ou três Centros de Prevenção à Criminalidade. Nesse sentido, Cabana de Pai Tomás e Morro das Pedras possuem atualmente o mesmo gestor. Contudo, este considerou não possuir informações qualificadas que pudessem colaborar com a pesquisa, portanto não foi entrevistado. Nesse caso, apenas a percepção do Gestor Social do Barreiro foi considerada nessa pesquisa.

Já para os supervisores metodológicos as diretrizes do programa definem que cada um desses profissionais acompanhe nove Centros de Prevenção à Criminalidade. O supervisor

metodológico entrevistado acompanhava à época do desenvolvimento da pesquisa de campo os três locais pesquisados.

Não foi possível a realização de entrevistas com os policiais militares integrantes do GEPAR devido ao curto tempo para tramitação do processo de solicitação de pesquisa na Polícia Militar de Minas Gerais. A fim de suprir essa lacuna foram utilizados, como fonte os *Relatórios dos Estudos Técnicos* produzidos pelo CRISP sobre cada localidade aqui analisada, além da percepção dos demais atores do programa entrevistados sobre a atuação destes grupamentos. O próximo capítulo tem por objetivo apresentar o resultado da pesquisa realizada no Programa Fica Vivo! Morro das Pedras, Cabana de Pai Tomás e Barreiro.

### **3.A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FICA VIVO! EM BELO HORIZONTE: ESTUDO DE CASOS**

---

Este capítulo dedica-se a análise dos principais produtos resultantes do processo de implementação do programa Fica Vivo!, essenciais para o funcionamento do programa tanto no que tange ao estabelecimento de sua coordenação, quanto na execução das atividades locais. Como visto no segundo capítulo, o Programa Fica Vivo! possui um modelo de organização que preza pela descentralização das ações isso porque apesar de possuir uma coordenação geral das ações tem uma atuação focalizada em territórios. Com objetivo de analisar tanto a implementação da coordenação central do Programa, quanto a execução das ações locais, este capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira seção é descrita a implementação das Coordenações Interinstitucionais e da Gestão do Programa Fica Vivo!, elemento comum que afeta a todos os locais. Já na segunda seção é feita a análise da implementação local do Programa no Morro das Pedras. A terceira seção retrata a execução no Cabana de Pai Tomás e por fim, a quarta seção tem por objetivo apresentar o estudo sobre a implantação do Programa Barreiro. Vale ressaltar que, a análise desenvolvida para Cabana de Pai Tomás e Barreiro é oriunda prioritariamente das entrevistas realizadas para esta pesquisa. Isso porque, a maior parte dos estudos encontrados sobre o Programa Fica Vivo! são referentes ao Morro das Pedras, que por ser o projeto piloto foi objeto de pesquisa de muitos estudiosos, o que não ocorreu com os demais locais onde o Programa é executado.

#### **3.1. Implementação da Coordenação Central do Programa Fica Vivo!**

A ocorrência de homicídios entre jovens residentes em vilas e favelas de Belo Horizonte foi considerada como uma situação em que apenas a política de segurança pública tradicional, baseada na repressão, não seria suficiente para contê-la. Portanto, para se desenvolver ações efetivas a fim de buscar resultados positivos foi considerado por estudiosos<sup>18</sup> que a participação de outras instituições de diversas áreas de atuação tais como: saúde, educação, cultura, lazer e esportes era necessário para se desenvolver um Programa cujo foco é a prevenção à criminalidade.

Com esse pressuposto, o Programa Fica Vivo! foi concebido para ser executado por meio de uma gestão interinstitucional em três níveis de atuação distintos: no nível central por meio da Coordenação municipal e da Coordenação geral; no nível regional, através dos

---

<sup>18</sup> Silveira, 2007; Beato, 2003; Sapori, 2010; CRISP, 2002.

grupos de trabalho da Proteção Social e Intervenção Estratégica, e no nível local com o desenvolvimento das redes de proteção social.

A implantação da coordenação regional se deu partir da institucionalização do Programa enquanto uma ação da Secretaria de Estado de Defesa Social que incluiu em seu organograma uma estrutura com recursos próprios, a Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CPEC) composta por cinco Núcleos<sup>19</sup>, dentre eles o Núcleo de Promoção Social da Juventude (NPJ), com a atribuição de desenvolver ações de proteção social para os jovens atendidos e planejar e coordenar os grupos de intervenção estratégica nas áreas atendidas pelo programa, articulando e promovendo a integração dos órgãos do sistema de defesa social e justiça criminal. O objetivo com essa estrutura era possibilitar a execução do Programa Fica Vivo! garantindo, na prática, a efetivação das ações preventivas de proteção social e repressão qualificada, principalmente no âmbito local da política.

Apesar da aparente clareza das atribuições dessa instância, até 2005, segundo os entrevistados, a maior preocupação do NPJ foi relativa ao desenvolvimento de ações apenas da área da proteção social a partir da implantação das Gerências de Saúde, Educação e Inclusão Produtiva. Isso porque a compreensão dos gestores à época era que o número de homicídios poderia ser reduzido se houvesse campanhas educativas entre os jovens nas escolas, encaminhamento dos beneficiários para o mercado de trabalho e, acompanhamento das famílias de “jovens pais” para orientação, programas de nutrição e outras áreas da saúde visando prevenir a sua entrada no crime. Assim, claramente, o planejamento previsto para atuação conjunta com a Intervenção Estratégica foi desconsiderado.

Apesar de o Programa ser institucionalizado a partir da experiência considerada bem sucedida no Aglomerado Morro das Pedras, os conflitos vivenciados no momento de sua formulação permaneceram e se intensificaram pelo pela ausência de definição de mecanismos de integração das ações realizadas pelo sistema de justiça e da proteção social. No processo de formulação do programa a principal divergência estava na postura diferenciada adotada por atores que integravam os dois grupos de trabalho: a postura de controle por parte dos policiais e a postura de acolhimento por parte dos técnicos sociais das diversas políticas sociais. Essas divergências estabeleceram um conflito inicial de linguagem e de conteúdo entre policiais e

---

<sup>19</sup>A Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CEPC) é composta por: Núcleo de Promoção Social da Juventude; Núcleo de Articulação Comunitária; Núcleo de Penas Alternativas e Inclusão Social de Egressos; Núcleo de Resolução Pacífica de Conflitos e Núcleo de Implantação e Gestão de Centros de Prevenção à Criminalidade. (Decreto 45.870 de 30 de dezembro de 2011).

profissionais advindos da política social, entre técnica de investigação e técnica de abordagem, entre postura de controle e postura de acolhimento entre partes do setor público que atuavam no mesmo espaço físico e não se entendiam nem na prática, nem na teoria. (Cruz, 2004; Alves, 2007).

Pode-se afirmar que o ponto crítico que dificultava a integração entre proteção social e intervenção estratégica estava na concepção de cada ator sobre sua atuação e a diferentes filosofias que orientavam o trabalho de cada instituição. A proteção social entendia e buscava convencer que a prevenção se fazia muito mais partir da mudança de comportamento dos jovens envolvidos na criminalidade. Porém esta não era uma postura dos policiais.

Com a institucionalização do Programa a coordenação dos dois grupos de trabalho passou a ser responsabilidade da Secretaria de Estado de Defesa Social. O que a princípio apresentou entraves. Primeiramente, a Secretaria de Estado de Defesa Social, criada em 2003, nasceu sob a égide da integração operacional dos órgãos de defesa social (Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Sistemas Prisional e Socioeducativo). O que lhe garantia a coordenação da política de segurança pública do estado, mas proporcionado às instituições autonomia na implementação das políticas. Com isso, em lugar de desenvolver uma visão que busque maior eficácia das ações governamentais, o que existe é a competição entre os órgãos estatais por maior espaço político, bem como por maiores orçamentos proporcionando efeitos negativos nas políticas públicas. Tal competição tem como impactos a falta de clareza e profissionalismo quanto às ações de proteção social e repressão qualificada. O que dificultou ainda mais o estabelecimento de consensos no que diz respeito aos procedimentos específicos a serem adotados na execução dos dois eixos centrais do programa, já que a metodologia inicial do Programa não apresentava as diretrizes e estratégias de desenvolvimento das ações integradas. Para a direção do NPJ não havia clareza sobre como se daria, na prática, a relação entre a Intervenção Estratégica e a Proteção Social. Segundo os entrevistados

(...) da Intervenção Estratégica muito pouco se sabia. Não tinha uma coordenação da Intervenção Estratégica que fosse forte no programa, então o nosso foco era o atendimento aos adolescentes. (Diretor, Programa Fica Vivo!).

Metodologicamente está previsto que tem que ter uma articulação entre esses dois eixos, mas no início isso não acontecia, porque a gente entendia que esse eixo da repressão estava totalmente fora, não queria saber, porque tinha a questão do risco e todo mundo estava ali topando conversar com os meninos só e trabalhar. (Diretor, Programa Fica Vivo!).

Esse conflito aprofundou a dificuldade de estabelecer uma metodologia de trabalho para implementação do programa nos territórios, conforme afirmado por um dos entrevistados:

Eram dois trabalhos: o espaço da Intervenção se fortalecer dentro da SEDS e o espaço dos técnicos entenderem que a gente tinha que trabalhar com aquilo, que a gente não estava abrindo mão do atendimento dos meninos, mas que a partir do momento que a gente dialogasse ia, inclusive, melhorar o atendimento dos meninos. (Diretor, Programa Fica Vivo!).

Propostas de solução dos conflitos entre Proteção Social e Intervenção Estratégica só foram possíveis por meio de intervenção política, a partir da mudança do Secretário de Estado de Defesa Social e da direção do programa Fica Vivo! em 2005 que propuseram alterações no processo de gestão do programa, principalmente na forma de articulação dos dois grupos de trabalho. Inicialmente, foram implantadas Reuniões de Intervenção Estratégica composta por representantes da Polícia Militar (Comandantes do GEPAR), Polícias Civil e Federal, Ministério Público e do Judiciário (Magistrados da Infância e Juventude, Tribunal do Júri, Varas Criminais de Tóxicos, de Execução Penal e de Combate ao Crime Organizado) e pela Secretaria de Estado de Defesa Social (Superintendentes, Diretores, Gerente e Gestores Sociais dos CPC's).

O objetivo dessas reuniões é estritamente a consolidação e aprimoramento da repressão qualificada em cada uma das comunidades onde a política de prevenção atua. Assim tornou-se possível compartilhar informações sobre os principais criminosos das áreas atendidas pelo programa; discutir a necessidade de requerimento por parte do Ministério Público de medidas cautelares como mandados de prisão, busca e apreensão, interceptação telefônica e quebra de sigilo; organizar as ações das Polícias para cumprimento dos mandados expedidos e; discutir com promotores e juízes dos procedimentos para acelerar o exercício das funções e acompanhamento por parte do Ministério Público dos processos policiais instaurados e dos processos judiciais em andamento. Segundo Silveira (2007) um dos saldos positivos reconhecidos por todos os participantes do Grupo de Intervenção Estratégica teve a ver com a criação de uma dinâmica até então inédita entre as instituições participantes de compartilhamento de informações, planejamento e atuação articulada por meio de encontros que ocorreram mensalmente, nos quais os participantes avaliaram a situação do aglomerado, as ações realizadas e trocaram informações.

Posteriormente, passou a integrar o NPJ a Gerência da Intervenção Estratégica que se estabelecia enquanto um elo entre as equipes técnicas locais e esse grupo de trabalho. O que de início não diminuiu a resistência que as equipes locais já possuíam em relação ao trabalho

integrado com as Polícias, seja em virtude dos conflitos internos à própria política, seja em função das situações vivenciadas nos territórios e no relacionamento estabelecido entre a comunidade e policiais, como veremos nas próximas seções. Para um dos entrevistados, esse momento

foi muito tenso, os técnicos não aceitavam. Então os gerentes sofreram muito, porque às vezes eles chegavam na reunião de técnicos e todo mundo: vocês são da Polícia, vocês estão falando igual Polícia! (Diretor, Programa Fica Vivo!).

É consenso que a presença da Intervenção Estratégica nos territórios ocorre a partir da atuação do GEPAR. Este grupamento apesar de ser criado em função do Programa Fica Vivo! e possuir um Plano de Emprego original de 2003, somente em 2005 sua atuação foi institucionalizada por meio da Instrução Normativa 002/2005, enquanto um grupamento específico para atuar com a prevenção, promoção social e repressão qualificada.

Um dos principais problemas no desenho da atuação do GEPAR encontrados na IN 002/2005 é a falta de precisão quanto ao pertencimento desses policiais o Programa Fica Vivo!. Notou-se que nessa resolução não há menção que este grupamento está vinculado à Intervenção Estratégica. Também não foram encontrados outros registros ou legislação que especificasse o modo de atuação do GEPAR e os mecanismos de atuação previstos para consecução dos seus objetivos. O que pode sugerir dificuldades internas tanto da Polícia Militar quanto da própria SEDS para consolidar de fato as ações de policiamento comunitário integradas à proteção social, seja por resistência da corporação seja por falta de clareza quanto as ações de prevenção propostas pelo Programa.

Com isso, abriu-se precedentes para “desvios” do previsto na concepção do Programa. Isso porque na prática, a Polícia Militar, considerando que houve um impacto positivo do GEPAR na redução dos homicídios passou a implementá-lo em diversos territórios onde não havia a atuação da proteção social. Diferentemente do proposto na estrutura formal da implementação do programa, que previa que as ações locais da Intervenção Estratégica, por meio do GEPAR, deveriam se inserir nos territórios para que, posteriormente as ações de proteção social pudessem ser executadas. O ocorrido foi que, em todos os territórios onde existem ações de proteção social a partir do Centro de Prevenção à Criminalidade havia pelo menos um GEPAR atuante na região. Mas o contrário não era verdadeiro. Apesar de ter havido “pressão” por parte da Polícia Militar para inserção das ações de proteção social em algumas áreas isto não ocorreu por diversos fatores: por restrição orçamentária, por diretrizes da política de segurança pública ou por essas regiões não possuírem indicadores de

criminalidade que a, princípio, justificasse a implantação da política de prevenção à criminalidade.

Além disso, os Comandantes do GEPAR que atuam junto aos CPC integram as reuniões de Intervenção Estratégica, diferentemente dos demais implantados apenas pela Polícia Militar. Com isso, um dos objetivos do grupamento que é a proposição ações baseadas a partir da sinergia entre ações de diversas instituições de segurança pública e sistema de justiça não acontece. O que desvincula totalmente esses GEPAR dos objetivos do Programa Fica Vivo!, tornando-os “apenas um grupamento qualquer na comunidade.” (Diretor, Programa Fica Vivo!).

Em suma, pode-se afirmar que a implementação da Coordenação Central do Programa Fica Vivo! possuiu as seguintes características: Em primeiro lugar apesar do caráter inovador do programa em agregar duas lógicas de atuações distintas, o início do Programa Fica Vivo! foi marcado pela manutenção de concepções e modos de ação cristalizados influenciados pela percepção dos atores sobre o contexto em que operavam a partir de aprendizagens e regras estabelecidas em suas instituições. Em segundo lugar percebeu-se a ausência de diretrizes claras no desenho do Programa que guiassem a implementação da Intervenção Estratégica e Proteção Social de maneira integrada.

### ***3.1.2. Gestão Terceirizada***

Para execução das atividades previstas no grupo proteção social, o programa possuía uma estrutura de gestão desconcentrada e terceirizada por meio de termos de parcerias firmados entre Organização da Sociedade Civil para o Interesse Público (OSCIP) e o estado. Esse formato de gestão foi uma estratégia adotada desde 2003 pelo governo do estado, a partir do denominado Choque de Gestão que preconizava medidas de rápido impacto orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas. Para isso, o governo desenvolveu instrumentos gerenciais que contavam com relações entre vários níveis de governo, setor privado e terceiro setor.

Especificamente em relação ao estabelecimento de contratos de gestão entre governo e terceiro setor, o governo esperava facilitar os processos de implementação e execução de diversas políticas públicas, já que essas instituições podem receber recursos públicos por meio de termos de parcerias definidos pela Lei 9.790/99. Em tese este seria um instrumento menos rigoroso que a consolidação de convênios entre estado e organizações do terceiro setor que

obrigaria a cumprir o disposto nas instruções normativas da Secretaria do Tesouro Nacional IN/STN 01/1997 e 03/1993. (PECI, 2008).

Além disso, por essas organizações não integrarem a estrutura do estado não possuem obrigatoriedade de cumprir a legislação federal 8.666/1993 que regulamenta a contratação de serviços de terceiros pelo poder público e prevê cláusulas extremamente rigorosas e restrição de contratação de serviços por parte do estado a fim de minimizar as possibilidades de irregularidades por parte dos agentes governamentais. Ou seja, a partir do momento em que o poder público estabelece contratos com essas organizações os processos de implementação e gestão de políticas públicas tende a ganhar em agilidade. Ainda, essas organizações têm maior flexibilidade para firmar contratos com entidades e indivíduos para a realização de ações necessárias, ao mesmo tempo em que garante para a instituição central, no caso a SEDS, o controle metodológico das ações.

A execução do programa Fica Vivo! contou, principalmente, com termos de parcerias entre a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) e o Instituto Elo. Entre 2003 e 2005 a FUNDEP possuía um Termo de Parceria que lhe conferia a responsabilidade de realizar a contratação dos oficinairos, por meio de contratos firmados com associações comunitárias nas quais esses profissionais se vinculavam. Também era de sua responsabilidade a gestão administrativa da execução dos projetos locais e institucionais realizados pelo programa.

Essa forma de execução propiciou grandes problemas para a gestão do programa. Primeiramente em relação aos oficinairos a FUNDEP estabelecia contratos com associações comunitárias, na qual os oficinairos se vinculavam. A partir disso, o pagamento mensal aos profissionais era repassado por essas associações. Nesse modelo de gestão não havia por parte da FUNDEP acompanhamento dos profissionais que estavam sob sua responsabilidade. A SEDS por sua vez, considerava que monitorar o trabalho dos oficinairos era responsabilidade da FUNDEP, cabendo-lhe apenas o acompanhamento metodológico das ações. Ainda, os oficinairos, apesar de conhecedores do regime de trabalho a que estariam submetidos ao integrarem o Programa, alegavam que possuíam um vínculo trabalhista muito frágil o que gerava grande desconforto entre eles, reivindicações, insatisfações e desligamentos. Uma tentativa de minorar essa situação em relação ao acompanhamento dos oficinairos foi o estabelecimento de novas diretrizes em 2009 em que a FUNDEP e a SEDS acordam a inserção de um novo profissional que seria responsável por monitorar a realização das oficinas em todos os Centros de Prevenção à Criminalidade.

Por sua vez, os projetos locais, que têm por objetivo estabelecer melhor aproximação entre os jovens ainda não integrantes do programa através de ações temporais, eram elaborados pelas equipes técnicas dos Centros de Prevenção à Criminalidade. Com isso, a equipe possuía autonomia para selecionar as prioridades locais e dirigir as ações para fins específicos. Estes projetos eram então realizados e financiados indiretamente pelo governo do estado a partir da gestão da FUNDEP. Contudo, não havia, metodologicamente, diretrizes que elencavam critérios que tornavam esses projetos financiáveis ou não.

As dificuldades do Estado em acompanhar o investimento realizado nesses projetos propiciou a retirada dessa ação da competência da FUNDEP, por diretrizes políticas do Secretário de Estado e da direção do Programa. A SEDS passou a desenvolvê-los em conjunto com as equipes locais, mas com uma maior padronização, visto que qualquer contratação de serviços pelo estado obedece à legislação federal por meio da Lei 8.666/1993. O que na ponta, causou constrangimentos pela mudança na forma de gestão do programa.

houve uma mudança de uma gestão mais solta para um enrijecimento dos processos de gestão. Passa a ter a obrigatoriedade da licitação, muito mais complexa, e que teve um preço metodológico. Porque se antes a gente conseguia executar os projetos temáticos de acordo com a comunidade, quando enrijece essa exigência de transparência na utilização do recurso público a gente acaba perdendo, mas de uma certa forma ganhando pela melhor gestão do recurso. (Diretor, Programa Fica Vivo!).

Pode-se afirmar que relação ao Termo de Parceria entre a FUNDEP e SEDS não possuía critérios e procedimentos claros para a execução de tarefas e ainda não havia definição precisa de instrumentos de prestação de contas desses projetos. Assim diferente da proposta inicial que era flexibilizar a gestão de ações do Programa para se adequar às realidades locais, o que se percebe é um enrijecimento dos procedimentos em função do não estabelecimento das obrigações comuns nesse Termo de Parceria.

Além disso, a expansão do Programa para os municípios do interior do estado, iniciado em 2005, tornou necessário o desenvolvimento de uma estrutura institucional que acompanhasse esse processo, principalmente em relação à contratação, capacitação e avaliação de desempenho dos profissionais envolvidos no programa. A inserção de profissionais no quadro de servidores do estado se dá por meio de concursos públicos ou em cargos de confiança para assessoramento técnico e cargos de chefia. Por não haver previsão de concurso, a formalização de novo termo de parceria, desta vez com o Instituto Elo Inclusão e Cidadania, credenciada pelo Estado como OSCIP<sup>20</sup> em 2005 e pelo Governo Federal em

---

<sup>20</sup> Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é um título fornecido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) visando estabelecer parcerias mais sólidas com Organizações Não

2006 permitiu a contratação de profissionais (técnicos sociais, gestores sociais, supervisores metodológicos e estagiários) para todos os programas de prevenção à criminalidade. Também foram inseridos na gestão do Programa Fica Vivo! o monitoramento do plano de metas acordadas com as equipes técnicas dos programas e a organização informacional dos atendimentos realizados pelo programa; divulgação dos trabalhos realizados pelos CPC e monitoramento e alimentação de banco de informações dos CPC visando construir diagnósticos quantitativos e qualitativos.

A inserção do Instituto Elo Inclusão e Cidadania também é uma intervenção política da direção da SEDS como forma de potencializar a execução do programa. Para um dos entrevistados a integração de mais uma organização do terceiro setor na gestão também acarretava conflitos na relação entre os profissionais do estado e os contratados via OSCIP que atuavam na direção do programa.

Porque a superintendente entendia que quem era do estado era de confiança, quem era do Instituto não era tão de confiança. Então dentro da Diretoria você tinha pessoas com cargo do estado e pessoas com cargos do Instituto. (Diretor, Programa Fica Vivo!).

Com o Instituto Elo Inclusão e Cidadania foi possível a contratação de dois novos cargos, Gestor Social e Supervisor Metodológico. Com esses dois novos atores buscava-se proporcionar melhor acompanhamento das atividades locais, principalmente, no tocante à formação da rede de proteção social, realização de oficinas e de atendimentos psicossociais desenvolvidas até então prioritariamente pelos técnicos sociais. Para os técnicos sociais entrevistados as mudanças ocorridas na forma de execução dos projetos locais e a criação dos cargos de gestor social e supervisor metodológico reduziram a autonomia que estes possuem no desenvolvimento das atividades locais – questão que será retomada posteriormente.

Em 2012 o termo de parceria com a FUNDEP foi finalizado e o Instituto Elo Inclusão e Cidadania assumiu, então, a contratação dos oficinairos do programa, se tornando a única OSCIP na execução do mesmo.

Como visto, o período inicial da implementação do Programa Fica Vivo! teve como prerrogativa uma gestão mais flexível a partir da execução conjunta entre o setor privado e o governo como uma forma de possibilitar que as ações da Proteção Social se adequassem as distintas realidades nas quais a política pretendia atuar. Contudo, a ausência de diretrizes para

execução dos projetos e mecanismos de controle ou prestação de contas propiciou o enrijecimento da gestão por parte do Estado.

### ***3.1.3. Coordenação Geral e Coordenação Municipal***

Além da inserção de organizações não governamentais na execução do programa, no nível central este possui previstas duas instâncias de coordenação colegiada: A Coordenação Geral e a Coordenação Municipal. Ressalta-se que não foram encontrados nos documentos cedidos pelo CRISP e pelo programa quais seriam as estratégias de atuação dessas duas coordenações. A maior parte dos entrevistados inclusive desconhece alguma atuação por meio dessas instâncias. Dentre os que possuem ciência dessas instâncias, consideram que

as coordenações foram pensadas para que tivesse um órgão que integrasse as demais instituições. Porque todos entendiam que prevenção não se fazia apenas com a segurança pública, mas envolvia a educação, assistência social, o Ministério Público, o judiciário. Este seria o espaço da coordenação geral. (Supervisor Metodológico, Programa Fica Vivo!).

Assim, pode-se sugerir que o objetivo da Coordenação Geral era planejar ações a partir de uma atuação conjunta de diversas instituições que possuem recursos complementares e interesses compartilhados, por meio da divisão de trabalho entre elas a partir da identificação de tarefas que cada instituição pode executar.

Não obstante a sua importância para garantir a sustentabilidade das ações, principalmente, o fortalecimento da rede de proteção social local, percebe-se que o funcionamento dessa instância não ocorreu conforme planejado. Apesar de instituída por meio de um Decreto, na prática não se deu conforme previsto, principalmente, pela ausência de uma coordenação sistemática para criar mecanismos de negociação, coordenação e preservação dos compromissos assumidos por meio do estabelecimento de instrumentos ou incentivos para contrabalancear com os custos da ação.

A Coordenação Geral vivenciou dois momentos. O primeiro coordenado pelo Secretário Adjunto reunia os Secretários de Estado ou representantes destes das áreas da Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Juventude, dentre outras o que dificultava a discussão, pois apesar de possuírem poder de decisão desconheciam a prática cotidiana do programa, o que impossibilitava deliberações. Posteriormente, após 2005 essa instância passa a ter como integrantes técnicos que não possuíam autoridade para encaminhar e resolver as questões em pauta. Com isso, o que deveria ser um local de decisões torna-se uma instância fragmentada e enfraquecida técnica e politicamente até que aproximadamente em 2007 foi extinta.

Já a Coordenação Municipal, apesar de prevista no decreto que regulamenta o programa, não foi efetivada. A percepção dos entrevistados é que a experiência do âmbito local e as diretrizes da Secretaria Nacional de Segurança Pública fizeram com que a gestão do programa encontrasse novas formas garantir a participação do município na política de prevenção à criminalidade a partir da implantação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)<sup>21</sup>, em Belo Horizonte. Por outro lado com o Termo de Referência do Instituto Elo, a figura do gestor social na política vem com a proposição de fazer o elo entre Estado e Município para o estabelecimento de parcerias e desenvolvimento das ações locais. Contudo, essa Coordenação tinha como proposta propiciar a municipalização do Programa. Na percepção de um dos entrevistados

a coordenação municipal era para facilitar a parceria com os municípios. Se o programa tivesse em cada município uma coordenação municipal algumas ações seriam agilizadas. Poderia ir para essa coordenação discutir os problemas e ali dar uma vazão. Como isso não aconteceu por falta de parceria institucionalizada ficou prejudicado, inclusive, a municipalização do programa tanto discutida, mas até hoje não conseguimos implementar nenhuma. (Supervisor Metodológico, Programa Fica Vivo!).

A municipalização do programa foi um processo iniciado, mas que encontrou resistência por parte das prefeituras locais por diversos motivos. De acordo com os entrevistados que são do Estado, primeiramente a Constituição Federal de 1988 garante que a segurança pública é atribuição do estado e, portanto, cabe a ele a coordenação de políticas públicas nessa área, o que faz com que os municípios se sintam pouco obrigados a colaborar com políticas nessa área. Outro ponto problemático diz respeito à incerteza quanto à continuidade do financiamento do programa pelo governo estadual por parte dos municípios e a desconfiança por parte do estado da aplicação correta destes recursos pelas Prefeituras. Além disso, havia dúvidas da continuidade do financiamento com a mudança de governo do estado já que esse acordo de municipalização se caracterizaria com um acordo de cogestão onde a parte da coordenação do programa na base local, o CPC, ficaria por conta da prefeitura e a supervisão e coordenação metodológica seria papel do governo estadual isto para garantir que a metodologia do Programa conforme previsto. O que também não foi aceito pela PBH.

Todos esses fatores preservam, ainda hoje, a discussão se o programa é uma política de governo ou uma política de estado, haja vista que desde 2003, o programa está sustentado

---

<sup>21</sup> O GGIM é uma das estratégias do Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) com objetivo de articular as instituições de segurança pública e justiça criminal das três esferas de governo a partir da proposição de ações sociais descentralizadas no campo da segurança pública e incentivo à gestão da segurança pública também por parte do município.

apenas por um Decreto. Sendo uma política de governo pode deixar de existir a qualquer momento se o próximo governo revogar este decreto. Na prática essa situação é sentida, inclusive, nas comunidades onde o programa se insere. Devido ao número de propagandas televisivas do programa e a vinculação deste enquanto uma ação implementada pelo governo do estado anterior, as pessoas sentem-se receosas de se envolverem com uma política que pode não ter continuidade.

Além disso, a não institucionalização da parceria entre estado e município vai na contramão da literatura que orientou a formulação do programa. Para essas abordagens a prevenção à criminalidade só é possível se combinados o cumprimento da lei por meio da garantia da ordem nas atividades da comunidade e redução do medo da população com relação ao crime, com atividades de prevenção social por meio de programas que envolvam diversos organismos que enfrentem as causas dos crimes e da violência, a fim de produzirem medidas para reduzir as oportunidades para certos tipos de problemas ligados ao crime e a violência.

Os fatores criminógenos envolvem não somente o tráfico de drogas presente nas comunidades, mas diz respeito à ausência de infraestrutura dos territórios tais como educação, saúde, cultura, saneamento básico, habitação, presença de serviços públicos dentre outros. Nesse quesito, a participação dos entes municipais na implementação e execução do Programa Fica Vivo! é fundamental. No caso de Belo Horizonte, a não constituição da Coordenação Municipal contribuiu para inviabilizar a parceria entre o nível municipal e estadual de maneira formal e articulada tanto no nível central quanto nos territórios como veremos nas próximas seções.

### **3.2. Processos e produtos da implementação: Interação entre contexto e implementadores**

Essa seção tem por objetivo apresentar, descritivamente, o processo de implementação do Programa Fica Vivo! nos três locais selecionados para esta pesquisa: Aglomerados Morro das Pedras e Cabana de Pai Tomás e, Barreiro. Como marcos analíticos serão considerados três produtos elencados como necessários para execução do Programa nos territórios: 1) Implantação do Centro de Prevenção à Criminalidade e suas atividades; 2) Criação da rede de proteção social local e; 3) Implantação das ações conjuntas entre Proteção Social e Intervenção Estratégica.

### ***3.2.1. implementação do Programa Fica Vivo! No Morro das Pedras***

O Aglomerado Morro das Pedras surgiu por volta dos anos 20, em uma região de fazendas, onde havia uma grande pedreira que se retirava matéria-prima para a construção de Belo Horizonte, daí a origem do seu nome. Os primeiros moradores chegaram removidos ou expulsos da primeira favela belorizontina, a Barroca, em função da implantação dos bairros Barro Preto e Santo Agostinho. O Poder Público somente reconheceu a existência do Aglomerado em 1936, através do decreto nº 0027, que dispõe sobre o aforamento de terrenos do Morro das Pedras para “operários, pobres e equiparados a esses” (CRISP, 2002).

O Aglomerado Morro das Pedras é composto pelas Vilas Pantanal, Antena, Leonina, Santa Sofia, São Jorge I, São Jorge II, São Jorge III e Ventosa. Somados correspondem a 22.787 habitantes, sendo que 9.115 destes possuem idade entre 11 e 30 anos, faixa etária na qual se insere o público atendido pelo Programa Fica Vivo!

Em relação ao padrão de criminalidade, segundo dados do *Survey Vitimização (2002)* nessas localidades, aproximadamente um terço da população já foi vítima de delitos como roubos, assaltos, violência sexual, agressão física e 60% possui conhecimento de tentativa ou consumação de homicídios na região. Dentre os crimes violentos, o número de homicídios apresenta grande crescimento entre os anos de 2001 e 2003 (Gráfico 2). Silveira (2007) aponta que nem sempre essa localidade teve como realidade o índice elevado de crimes e embora o tráfico de drogas seja uma constante na comunidade, os traficantes possuíam outras formas de resolver seus conflitos que não por meio de mortes. Para Saporì (2010) o aumento do número de homicídio nos Aglomerados de Belo Horizonte está ligado intimamente à entrada do *crack* no mercado de drogas ilícitas que aumentou o número de jovens envolvidos na venda e compra dessa droga. Essa pode ser uma das causas do aumento significativo desse crime no Morro das Pedras.

De forma geral as motivações dos homicídios no Aglomerado Morro das Pedras podem ser consideradas como: disputas em torno do tráfico de drogas, conflitos entre grupos organizados (gangues), crueldade, associação de grupos e indivíduos locais envolvidos com tráfico de drogas com indivíduos e grupos de outros aglomerados e outras cidades, resolução violenta de outros conflitos, violência policial e ameaças a moradores não envolvidos no tráfico. (CRISP, 2002).

A comunidade possui percepções divergentes sobre esse crime. Mortes de jovens sem muito envolvimento com a criminalidade e por dívidas pequenas com traficantes são

lamentadas pela população local, mas aceitas. Já a morte de pessoas honestas, trabalhadoras ou pais de família são inaceitáveis, principalmente se forem resultado de balas perdidas, conflitos em que a vítima foi confundida com marginais ou parente de marginal. Além disso, mortes resultados de ações policiais mal intencionadas ou desastrosas são abominadas pela população gerando revoltas, manifestações e denúncias. Por outro lado, os chamados homicidas contumazes, que matam com crueldade ou que amedrontam a comunidade tem sua morte, por vezes, festejada pela comunidade como uma consequência natural de suas escolhas. (CRISP, 2002).

Em relação à Polícia, podem ser enfatizadas percepções heterogêneas. Em primeiro lugar, a ação policial era considerada “truculenta, invasiva, arbitrária”, pois “a Polícia matava muito, invadia casa, matava gente dentro de casa.” (Técnico Social, Programa Fica Vivo!). Por outro lado, o sentimento de impunidade também era frequente já que havia a convivência cotidiana de homicidas conhecidos da Polícia que circulavam livremente pelo Aglomerado, o que gerava desconfiança na capacidade da justiça em garantir a punição necessária para esses crimes. Em relação a esta questão a Polícia Civil alegava falta de estrutura, de efetivo e de informações qualificadas para realizar as prisões dos criminosos. Além disso, crimes muito divulgados pela mídia possuíam prioridades na apuração. (Silveira, 2007).

Pode-se afirmar que há uma relação bastante desgastada entre Polícia e Comunidade e “*a população não engole a Polícia*”. (Técnica Social, Programa Fica Vivo!). Há um histórico de confronto com a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), agravado pela incorporação dos traficantes a essa situação. Parece existir grande influência do que ocorre no Rio de Janeiro no tocante a esse confronto armado, sendo recrutadas pessoas do Rio de Janeiro e de outras regiões, como Teófilo Otoni, para atuarem no tráfico local. Esses indivíduos imprimem à dinâmica local vários aspectos reconhecidamente difundidos no RJ: confronto armado com a PM, grande exposição de armas e poder nos bailes *funk*, além do emprego de punições cruéis aos delatores, traidores e desafetos.

As relações conflituosas entre a Polícia e comunidade foram ainda reforçadas pela demarcação territorial imposta pelas gangues do Aglomerado. De forma geral, em 2002 seis gangues eram responsáveis pela maior parte dos homicídios. Esses grupos eram liderados por jovens com idade entre 18 e 40 anos, com destaque para a presença de mulheres como responsáveis por três desses grupos. As consequências desse contexto refletem na sociabilidade da comunidade local que tem seu direito de ir e vir cerceado e até na prestação de serviços públicos à população que fica comprometida pelo receio dos profissionais em se

envolver com qualquer questão que possa configurar relação com tráfico de drogas ou com a Polícia. (CRISP, 2002)

Em relação aos serviços públicos presentes nessa localidade, desde a época da implementação do programa havia uma gama de instituições governamentais municipais e estaduais e, privadas presentes no território. Segundo o *Catálogo da Rede Parceira* do Centro de Prevenção à Criminalidade Morro das Pedras essas instituições, predominantemente municipais, podem ser divididas em 5 grupos: educação, saúde, cultura e esporte, religião e assistência e associações comunitárias. No âmbito da educação destaca-se a presença de escolas e creches municipais. Já na saúde além da presença de centros de saúde da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), a região também possui clínicas de psicologia, fisioterapia e odontologia da Universidade Newton Paiva e uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) também da PBH. No âmbito religioso há predominância de igrejas evangélicas de diversas denominações. Na área da cultura e do esporte possui grupos de dança, de arte. Por fim, em relação à assistência, associações e lideranças há a presença da Regional Oeste composta pelas Gerências de Políticas Sociais, de Transferência e Geração de Renda e de Promoção de Eventos Esportivos, Lazer e Feiras e o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) - todos da Prefeitura de Belo Horizonte. Além disso, há presença de associações comunitárias.

Além disso, a região recebe uma atenção especial por parte de universidades e ONG se transformando em um verdadeiro laboratório para desenvolvimento de projetos sociais que não se fixavam por muito tempo na comunidade. As inúmeras iniciativas sociais ao mesmo tempo em que traziam benefícios para a população local gerava o sentimento de desconfiança quanto a sua capacidade de se sustentar por um longo período de tempo, o que por sua vez proporcionava descrédito da população quanto aos resultados esperados e obtidos por esses projetos.

Em suma, pode-se dizer que o Aglomerado Morro das Pedras caracteriza-se por: altas taxas de homicídios e ainda a presença de organizações criminosas que por sua atuação impõem medo aos moradores; uma relativa resistência à presença da Polícia Militar e possivelmente a ações que envolvam essa instituição e ainda possui uma gama de instituições municipais que estão localizadas no Aglomerado ou que prestam serviços a esse.

### ***3.2.2. Implantação das Ações Integradas entre Intervenção Estratégica e Proteção Social***

A implementação do Programa Fica Vivo! nos territórios é realizada a partir da observação de uma série de etapas. A primeira delas refere-se a inserção da Intervenção Estratégica por meio do GEPAR para que posteriormente, desenvolver-se as ações da Proteção Social a partir da implantação do Centro de Prevenção à Criminalidade - equipamento de base local, responsável pela efetivação das ações de proteção social propostas pelo programa, tais como oficinas, atendimentos psicossociais e projetos locais. Esse procedimento é uma regra que em tese deve ser seguida para execução do Programa em todos os territórios.

No Morro das Pedras, projeto piloto esse processo ocorreu de maneira diferente do apontado pela metodologia. Antes da escolha do equipamento que receberia o CPC, os técnicos sociais realizaram a seleção dos oficinairos, comumente moradores da comunidade, para auxiliarem na divulgação do programa na comunidade e realizar oficinas nas escolas públicas locais. Para os entrevistados os oficinairos

foram a voz da comunidade para dizer para que viemos. Nós falamos: vocês vão ser a linha de frente, os jovens vão estar com vocês, vocês têm a responsabilidade com os jovens que moram com vocês, que vocês viram nascer, que são filhos dos amigos de vocês, moram do lado, vocês têm uma responsabilidade, acho que foi por aí que se construiu o programa. (Técnico Social do Programa Fica Vivo!).

Segundo os entrevistados, a forma de desenvolvimento das atividades e capacitação oferecida pela equipe técnica local proporcionou um amplo conhecimento pelos oficinairos dos objetivos e metodologia do programa. Na fala de um dos entrevistados

Acho que os oficinairos são bons por causa disso. A gente soube fazer essa construção ímpar. Cuidamos disso até hoje porque você precisa ter muito cuidado com os oficinairos para eles terem essa credibilidade que eles têm. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Como visto, a implantação do programa no que tange à escolha do local para o CPC, acompanhamento das oficinas e desenvolvimento dos projetos locais tinha como atores principais os técnicos sociais e oficinairos. Nesse sentido, o início do Programa foi marcado por um alto grau de autonomia dos técnicos sociais no que tange à gestão do CPC e desenvolvimento das atividades locais. Segundo os técnicos sociais do Morro das Pedras

a gente como técnico tinha mais autonomia para resolver as coisas e fazer projetos, em fazer ações sem precisar preocupar muito em ser aprovado. Era assim: uma boa ideia,

se construía essa boa ideia, discutia e implantava. E tinha dinheiro para isso, para fazer projetos pequenos, mas de muito resultado. A gente podia fazer tudo isso sem dizer: pode? E nem preocupar com tantas coisas como é hoje. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Essa atuação sofreu modificações a partir da inserção do gestor social e supervisor metodológico pela SEDS por meio do Instituto Elo Inclusão e Cidadania que foi percebida pelos técnicos sociais enquanto uma limitação para a sua atuação. Isso porque inicialmente esses não possuíam um acompanhamento tão próximo o que lhes dava muita autonomia para decidirem sobre implantação das oficinas, encaminhamento dos jovens, relações com a rede de proteção social e outras atividades inerentes ao CPC. Em segundo lugar, a retirada das atribuições da FUNDEP enquanto executora dos projetos locais trouxe inicialmente alguns desgastes já que a partir da contratação de prestação de serviços por meio de licitações realizadas pelo estado, os projetos passaram a ter um padrão único, o que para os entrevistados

engessou muito, tudo dentro de um padrãozinho que até é difícil de adaptar e algumas vezes transgredido sem querer transgredir por causa desse momento. Hoje menos, mas eu já passei por momentos complicados em função de ter tido toda essa autonomia e as coisas foram mudando. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Hoje a gente não tem autonomia para fazer qualquer coisa que não tenha aval. E quando vem de lá (SEDS) vem tudo formatadinho: isso pode, isso não pode. Isso é uma coisa que perdeu muito. Antes a gente tinha verba para tudo que a gente queria fazer. Hoje não. Os usineiros sentem, os jovens sentem, Então quando começou a mudar foi muito difícil a gente tinha que responder demais sobre isso. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Para a gestão do programa, essa mudança foi necessária inclusive pelo crescimento do programa que impossibilitou o acompanhamento efetivo das equipes técnicas locais.

Em relação à implantação das **Ações Integradas entre Intervenção Estratégica e Proteção Social** a experiência do Aglomerado Morro das Pedras demonstrou que o GEPAR iniciou suas atividades com muita expectativa e resistências à presença da Polícia na comunidade. Isso porque ocupações do aglomerado realizadas pela Polícia (outros grupos que não o GEPAR) nos meses anteriores ao início das atividades do programa causaram invasão de domicílios, desrespeito a cidadãos não envolvidos, revistas ostensivas e exposição excessiva do aglomerado diante da cidade.

O início das ações efetivamente traz a tona os conflitos presentes na concepção de cada ator do que seja o programa e da sua forma de atuação, principalmente em relação à proteção social e à intervenção estratégica. O estabelecimento da rotina de reuniões e discussões entre as duas equipes conforme previsto na metodologia do programa não se deu inicialmente. No Morro das Pedras/ Ventosa, em função da visão da comunidade e dos jovens

sobre a atuação da Polícia, houve um distanciamento dos dois grupos de trabalho. Segundo os entrevistados

a gente não podia aproximar da Polícia, éramos distantes apesar da pressão que a gente sofria para trabalhar com ela dentro do programa. A gente teve que fazer isso: passar por eles não cumprimentar e eles acharem ruim. Não ir no batalhão, não fazer reunião e tratar com distância mesmo. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!)

Pesquisa realizada pelo CRISP<sup>22</sup> aponta que essa postura é confirmada pelos policiais militares que integram o GEPAR para quem a integração das ações de proteção social e intervenção estratégica no Aglomerado Morro das Pedras não funcionou: “pode dar certo em outros lugares, mas no Morro não”. Para eles, houve grande dificuldade de acesso aos técnicos do CPC, pois “os técnicos têm uma imagem negativa da Polícia, nem cumprimentam a gente na rua, se você cumprimentar, viram a cara”. Dessa forma, ainda segundo os policiais, não havia diálogo entre o Centro de Prevenção à Criminalidade e o GEPAR, tampouco uma parceria: “o CPC prega essa distância”. Outro aspecto ressaltado pelos militares seria o envolvimento de muitos oficinairos com o tráfico e a criminalidade local. Segundo eles, isso é ruim, pois percebem que eles se sentem “blindados” pelo Centro de Prevenção à Criminalidade. Os militares afirmaram ainda que esse “mal-estar” é difundido na comunidade: “parece que eles querem que todo mundo saiba que o CPC e o GEPAR não se dão, como forma de ganhar credibilidade com o povo do Morro”. (CRISP, 2002).

Por sua vez, os técnicos sociais ressaltam que as oficinas são frequentadas por jovens envolvidos com a criminalidade e muitas vezes com mandados de apreensão. Daí a presença constante dos policiais nas oficinas, o que gerava grande desconforto por parte dos técnicos sociais e oficinairos. Os policiais militares do GEPAR compreendiam que os técnicos sociais agiam de forma protetiva garantindo a impunidade e espaço para descumprimento da lei para os jovens. Este conflito expressa a tensão nas relações entre policiais e técnicos da proteção social, ainda não resolvido. (SILVEIRA, 2007:222). Para um dos técnicos sociais entrevistados “eles (policiais) achavam que a gente protegia os meninos”.

Outro ponto de desentendimento entre o GEPAR e os técnicos sociais e oficinairos diz respeito à abordagem realizada pelos militares dos jovens do Aglomerado. De acordo com os militares, a relação com os jovens do aglomerado é puramente profissional. Eles conhecem os jovens, conversam frequentemente com eles, mas, se precisarem abordá-los, o fazem normalmente. Segundo os policiais, constantemente, surgem demandas dos técnicos a respeito

---

<sup>22</sup> Relatório de Estudos Técnicos Morro das Pedras, 2004.

da abordagem dos policiais com arma em punho, mas eles ponderam ser impossível realizar incursões desprevenidos. O perigo e a tensão são constantes e a resposta tem de ser imediata.

De forma geral, no Morro das Pedras os entrevistados relatam que a relação entre GEPAR e CPC começou a se fortalecer a partir da inserção do gestor social nos territórios em 2006.

Com a vinda do gestor a gente passou a fazer reuniões não do Fica Vivo! mas do CPC como GEPAR e é o gestor que conduz a reunião; antes a gente prepara, mas ele conduz, a gente só dá uns toques, só cuida do que vai falar mas ele é o porta voz da gente o que facilitou muito. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!)

Em suma, pode-se dizer que a exemplo do vivenciado no âmbito central da política de prevenção à criminalidade, os conflitos entre a Intervenção Estratégica e a Proteção Social foram muito intensificados no território em função do contexto local e das relações estabelecidas entre técnicos sociais, oficinairos, policiais e público alvo. Isto reforça o fato de que diferenças entre culturas organizacionais e ou profissionais também representam empecilhos importantes para a integração das ações. Desse modo, a rotinas, hábitos profissionais, definição de missão e objetivos organizacionais, bem como a estrutura de poder e distribuição de informações das organizações, que são dados não exclusivamente por uma perspectiva institucional ou formal, mas também pelo passado e pela história das organizações e que, por isso, exigem tempo para mudança. No caso do Programa Fica Vivo! a Polícia Militar tem como histórico a execução de ações, necessariamente repressivas tendo como público muitas vezes o mesmo público que agora passa a ser alvo de uma política pública de prevenção à criminalidade. A mudança de visão dos profissionais quanto aos jovens atendidos não é algo que se altera imediatamente, mas é necessário percorrer um longo caminho até que de fato essas duas ações sejam efetivamente complementares e compreensíveis dentro de uma mesma política pública.

Em relação à implementação da **Rede de Proteção Social**, o Aglomerado Morro das Pedras possui uma ampla cobertura de serviços executados por instituições governamentais municipais e estaduais, instituições privadas presentes no território, além de ser atendido por diversos programas sociais. A primeira estratégia adotada pelo Programa Fica Vivo! ainda como projeto piloto foi a articulação da *Rede de Proteção Social* por meio da realização de *Fóruns Comunitários* cujo objetivo era reunir os diversos atores presentes no território para propiciar a interlocução e compartilhamento de informações entre representantes governamentais e representantes da sociedade civil.

Coordenado pela equipe do Programa Fica Vivo!, esses atores eram contatados e comunicados da ocorrência de reuniões para discussão das possíveis estratégias de

intervenção para redução da criminalidade local, das etapas e estratégias de implementação do programa, tendo como orientação a ideia de que ações realizadas conjuntamente ou de forma articulada são potencialmente mais eficientes, na medida em que agregam a colaboração de indivíduos e instituições. Participavam tanto gerentes das diversas áreas de atuação da Prefeitura de Belo Horizonte, por meio da Regional Oeste, gestores do programa Fica Vivo!, quanto atores do nível operacional como os técnicos das políticas sociais municipais, estadual e do programa Fica Vivo!. Segundo os entrevistados, havia participação de moradores que disponibilizavam informações relevantes para o desenvolvimento de ações contra os homicídios.

As diferentes racionalidades, interesses, formas de atuação e percepção do problema foco de intervenção proporcionaram alguns conflitos desde o início da realização dos fóruns comunitários. Segundo Silveira 2007 os moradores tinham grande desconfiança em relação ao programa, quanto a sua capacidade de alcançar o objetivo que se propunha e de sustentar as medidas que estavam sendo desenhadas para enfrentar o problema da violência no aglomerado Morro das Pedras. Em relação à sustentabilidade, a comunidade recebia um grande número de projetos e pesquisas sociais desenvolvidos por Universidades, ONG e outras instituições, que se instalavam por certo período de tempo e depois encerravam as atividades, deixando os moradores descobertos daqueles serviços oferecidos.

Quando isto ocorre, a comunidade sente-se usada, pois se disponibiliza, inclusive emocional e afetivamente, para pessoas que prometem mudanças e depois somem, por vezes sem oferecer maiores explicações, o que reforça o sentimento de menos valia e desamparo. (SILVEIRA, 2007:183).

Portanto, os moradores tinham receio de se envolverem com mais um projeto social que não teria continuidade na comunidade. Essa percepção foi alimentada ainda pela construção da política de prevenção à criminalidade enquanto uma política do governo Aécio Neves e que como tal poderia não ter sequência com a mudança de governo.

Além disso, havia um grande receio das pessoas da comunidade de serem vistas em reuniões que tinha como participantes integrantes das forças policiais. Apesar do GEPAR ser implantado a partir das diretrizes de policiamento comunitário, dentro da comunidade ele não é visto como um grupamento diferenciado dentro da Polícia Militar e sim, como qualquer outra guarnição que atuava no local. Notícias de jornais à época apresentavam reportagens de pessoas que foram punidas por membros de gangues por suspeição de envolvimento com a Polícia. Assim, legitimar a inserção do programa na comunidade e principalmente delimitar o

objetivo do Fórum Comunitário foi a primeira ação da equipe técnica do Morro das Pedras para implantação dessa rede.

O segundo dificultador encontrado foi a resistência das escolas municipais e estaduais em trabalharem de forma integrada com o programa. No Morro das Pedras já existiam diversos projetos desenvolvidos tanto pela Secretaria de Estado de Educação (SEEMG), quanto pela Prefeitura de Belo Horizonte cujos objetivos assemelhavam ao proposto pelo Fica Vivo!, em especial o projeto *Rede pela Paz* (PBH) implementado a partir de 1989 financiado pelo Ministério da Justiça e o projeto *Escola Viva, Comunidade Ativa* (SEEMG) iniciado em 2003. Ambos estavam inseridos nas escolas locais e de algum modo seus objetivos enfocavam a redução da violência na comunidade e ainda como linha de ação convocavam as instituições locais como parceiras para discutirem sobre o problema e proporem soluções. O diferencial entre eles está no enfoque dado pela educação aos seus projetos que idealizava as ações a partir do fortalecimento da relação jovem e escola. Já o programa Fica Vivo! amplia o enfoque para a integração entre outras políticas públicas que possam atender esses jovens e ainda explora a relação desse jovem com várias formas de apropriação do território onde habita. Na visão dos entrevistados, todos do governo estadual, essa complementaridade não era percebida pelos representantes das instituições educacionais, que por mais que cedessem seus espaços para desenvolvimento de oficinas do programa Fica Vivo! pouco participavam das reuniões do Fórum.

Apesar desses conflitos, pode-se dizer que com a implementação do Fórum Comunitário se conformava a rede de proteção social local do Centro de Prevenção Morro das Pedras. A percepção dos entrevistados sobre a atuação do Fórum Comunitário é que este se configurava enquanto um espaço colegiado, com deliberações conjuntas para se discutir com os moradores e instituições locais as estratégias de implementação das atividades do programa para redução da criminalidade local e avaliação das atividades já desenvolvidas. Além disso, foi notável a participação de representantes de executores das políticas sociais municipal da Regional Oeste. Para os entrevistados esse processo permitia, inclusive, desenvolver estratégias buscando minorar os problemas encontrados com as escolas por meio de discussões com a direção das escolas sobre os reais objetivos do programa e as possibilidades de atuação conjunta. Vale ressaltar que uma das formas de proporcionar maior segurança aos moradores integrantes do fórum foi a realização das reuniões no espaço cedido na Regional Oeste para essa ação, o que indicou a receptividade da Prefeitura de Belo Horizonte para com as ações do Programa.

Alguns estudos sobre o Morro das Pedras (Alves, 2007, Silveira, 2007) enfatizam que a institucionalização do Fórum permitiu não apenas a discussão sobre segurança pública, mas também sobre os diversos problemas que a comunidade enfrentava e que extrapolavam o objetivo inicial dessa articulação. Essa constatação é condizente com a teoria que fundamenta o programa Fica Vivo! Segundo a qual o fenômeno da criminalidade, em especial dos homicídios entre jovens, não está circunscrito apenas às políticas públicas de segurança pública e ações inerentes às mesmas, quais sejam, tipificação dos crimes e seus agentes, desenvolvimento de ações repressivas e outras. Ao contrário, a criminalidade é uma questão multifacetada, o que, portanto, implica atuação com outros recortes como a área da saúde, educação cultura, esporte e outras.

Essas interfaces eram facilmente identificadas nos encontros do fórum. Relato de um dos entrevistados demonstra algumas demandas que extrapolavam a questão da segurança estrito senso:

Eu lembro muito dos meninos que pegavam os ônibus e não pagavam passagem e a viação de ônibus iria tirar o ônibus aqui do Morro por causa disso. Foi possível a gente fazer uma discussão sobre isso com a BHtrans, com a Polícia e com os jovens (Técnica Social, Programa Fica Vivo!).

Quando a gente precisava chamar alguém que era de outro órgão responsável por aquele problema a gente trazia os responsáveis para fazer Comissões e ali a gente decidia. (Técnica social, Programa Fica Vivo!).

Essa fala ressalta ainda que essa rede conseguia acessar outros atores, externos a ela como, por exemplo, a BHtrans e os demais órgãos da Regional Oeste da Prefeitura de Belo Horizonte, que participavam ativamente das reuniões, discussões e deliberações.

Pode-se dizer, a partir das entrevistas realizadas, que entre 2002 e 2004, período de seu desenvolvimento, que o Fórum Comunitário tinha a seguinte dinâmica de atuação: a) estabeleceu regras coletivas para o seu funcionamento; b) tinha como objetivo a construção de ações conjuntas; c) grande quantidade de atores envolvidos, tanto do nível estratégico, quanto do tático e operacional e; d) interdependência entre os atores para desenvolvimento de ações coletivamente planejadas.

Dois acontecimentos marcaram a desarticulação dessa rede. Em 2005, as divergências entre a Prefeitura de Belo Horizonte do Partido dos Trabalhadores (PT) e o governo do estado do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) gerou “nos quadros partidários de base local um clima de animosidade e disputa” que favoreceu a não continuidade da rede de proteção social local. Esse quadro se perpetuou mesmo após definição da sucessão do governo do Estado em 2005 em que as boas relações políticas e pessoais foram mantidas pelo governador e o prefeito de Belo Horizonte (SILVEIRA, 2007:207).

Desse modo, a não institucionalização da parceria entre Estado e Município vai de encontro ao proposto para execução do Programa Fica Vivo! que possui como diretriz a articulação das políticas públicas, na sua maioria municipal como forma de promover uma atuação voltada para a prevenção à criminalidade. Como consequência a PBH opta pelo distanciamento do Programa, conforme apontado por um dos gestores de educação da Regional Oeste à época:

Já fui chamada a atenção pelo B. de estar trabalhando para o programa sem o aval do gabinete do prefeito. Então a troco de que a escola esta participando? A escola tem autonomia para estar participando de qualquer projeto. A escola tem autonomia de ceder espaço de levar pessoas, monitores. É uma escola publica e abre espaço para comunidade. Então no inicio foi muito mais presente porque a gente via que nos éramos parceiros e a partir de 2004 a gente viu que a prefeitura nem convidada a ter acento na mesa do Secretário não tinha. (Gestora de Educação da Regional Oeste, [Silveira, 2007:208])

alguns profissionais da prefeitura chegaram a dizer que estavam saindo do programa porque não existia uma parceria institucionalizada entre estado e prefeitura. Eles estavam sendo pressionados a não participarem dos fóruns comunitários e das ações em rede. (Supervisor Metodológico, Programa Fica Vivo!).

Por outro lado, por parte do Estado não havia intensão sólida de efetivar essa parceria o que pode ser exemplificado pela ausência da Coordenação Municipal na política de prevenção à criminalidade. Ainda, nesse período ainda não havia a presença do gestor social nesse local. Portanto, um direcionamento que deveria articulado politicamente não ocorreu até mesmo por desinteresse em fortalecer essas relações necessárias para consolidação da política de prevenção à criminalidade.

O processo de distanciamento das instituições municipais do programa Fica Vivo! foi minorado pela atuação dos técnicos sociais do programa e pelos gestores dos órgãos municipais que atuavam no Aglomerado. Isso porque, durante a realização dos fóruns comunitários os técnicos construíram uma relação muito próxima com os gestores municipais de algumas escolas municipais, dos centros de saúde e outras instituições. Com isso, a pesar de considerarem que a rede de proteção social estava fragilizada, os técnicos sociais estabeleceram uma rotina de reuniões e discussões com essas instituições de maneira individualizada de acordo com as demandas trazidas pelos jovens e pela comunidade em geral ao programa. Essa relação não foi percebida em outros locais como veremos a frente, e pode estar intimamente ligada ao perfil dos técnicos, tanto do programa, quanto das demais políticas públicas, que estavam nessa localidade e que se dispuseram, mesmo com as animosidades políticas, a sustentarem uma relação entre o programa e essas instituições. Ou

seja, na ausência do estabelecimento de parceria institucionalizada, essa foi construída por meio dos atores locais.

O processo de expansão da descentralização da política de assistência social em Belo Horizonte, a partir de 2005, traz consequências sobre esse processo de constituição da rede de proteção social pretendida pelo Programa Fica Vivo. Com a lógica da descentralização intra municipal, foram criados Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) no Morro das Pedras e na Ventosa. O CRAS é uma unidade de base territorial, preferencialmente em áreas de vulnerabilidade social, que se propõe a organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (PNAS, 2004:29). Espera-se com essa rede o desenvolvimento de ações de forma integrada a outras políticas setoriais, visando o enfrentamento às desigualdades sociais, garantindo os mínimos sociais, o provimento de condições para atender as contingências sociais e a universalização dos direitos sociais.

Sendo uma diretriz da Política de Assistência Social nacional implementada pela Prefeitura de Belo Horizonte as instituições locais, na sua maioria municipais, passaram a ter como orientação a inserção nessa rede socioassistencial. O CRAS institucionaliza a Comissão Operativa Local (COL) integrada por representantes de todas as instituições e lideranças comunitárias, que passa a se reunir mensalmente para discutir os problemas locais. Nesse sentido, o Programa Fica Vivo! passou a integrar essa rede local enquanto mais um parceiro. Segundo os entrevistados, devido à articulação e a presença desses atores nas reuniões da Comissão Operativa Local não mais foi considerado necessário a retomada dos fóruns comunitários pelo programa, principalmente, por esbarrar em um problema prático de compatibilização de agendas dos participantes para estarem em dois encontros mensais de uma mesma rede. Se anteriormente, com a execução do Fórum Comunitário e mesmo depois com a articulação dos técnicos locais do programa era possível articular e desenvolver ações conjuntas, com a implementação da Comissão Local as ações conjuntas relacionadas à prevenção à criminalidade tornam-se mais pontuais, limitando-se muitas vezes ao desenvolvimento e participação em eventos comunitários realizados pelo programa.

Como visto a implementação local do Programa Fica Vivo! no Aglomerado Morro das Pedras foi muito pautada pelo investimento da equipe local na articulação com as instituições locais a fim de desenvolverem a rede de proteção social e posteriormente se inserirem nas ações da Prefeitura de Belo Horizonte e ainda, fortalecimento das ações da proteção social em detrimento das ações da intervenção estratégica.

### 3.2.2. Implementação do Programa Fica Vivo! Na Cabana de Pai Tomás

A formação do Aglomerado Cabana do Pai Tomás data de 1963 quando da invasão da região pelos moradores de baixa renda na antiga *Fazenda Lhana*, nas proximidades da BR 262, de propriedade do então Deputado Antônio Luciano Pereira Filho. Para garantir a permanência do terreno, as famílias se juntaram aos moradores de outras regiões da cidade e criaram a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte – FTF/BH. Esta federação se uniu, no intuito de aglutinar forças, à União de Defesa Coletiva – UDC – que já agia em outras regiões da cidade na luta pelo direito à moradia. Estas eram organizações mais amplas, que procuravam defender o interesse da população periférica como um todo. Além disso, no final de 1963, foi fundada a Associação Beneficente dos Moradores da Cabana. Esta associação foi a 1º da região e persiste até hoje. Com o Golpe Militar de 1964 várias lideranças populares da região foram presas e cassadas. Os líderes do movimento invasor de 1963 foram alvos da Polícia da época (CRISP, 2002).

A configuração do Aglomerado Cabana de Pai Tomás, por ocasião da implementação do Programa, era composta por seis vilas: Cabana de Pai Tomás, Glalijá, Madre Gertrudes, Patrocínio, Vila Alegre e Jardimópolis. Em 2004 a população da região do Cabana de Pai Tomás, segundo dados da Polícia Militar, chegava a 70.000 (setenta mil) moradores.

Em relação ao padrão de criminalidade, há um grande crescimento do número de crimes violentos, em especial de homicídios entre 2002 e 2003 com crescimento superior a duas vezes, passando de 14 ocorrências no ano anterior, para 36 em 2002. Assim como no Aglomerado Morro das Pedras as motivações dos homicídios, ocorridos no Aglomerado Cabana de Pai Tomás, estão ligadas ao tráfico de drogas, conflitos entre grupos organizados, crueldade, associação de grupos e indivíduos locais envolvidos com tráfico de drogas com indivíduos e grupos de outros aglomerados e outras cidades, execuções, resolução violenta de outros conflitos, violência policial, ameaças a moradores não envolvidos no tráfico e comprometimento do funcionamento de serviços públicos como escolas e creches. (CRISP, 2004).

Outra característica importante é a não aceitação da presença da força policial no Aglomerado Cabana de Pai Tomás muito mais explícita que no Morro das Pedras. Isso porque a formação da comunidade ocorreu no início do período militar e esse território passou a ser visto como uma área de luta e resistência em função da própria prisão, em 1964, de algumas lideranças importantes para a população. Isso se tornou um marco negativo na relação desta comunidade com a Polícia. Como consequência, houve distanciamento entre a população e as

Polícias ao ponto destas raramente serem acionadas pela comunidade em função de ocorrências. Essa situação foi ainda agravada com o crescimento da criminalidade, principalmente do tráfico de drogas, dos constantes homicídios e algumas ações equivocadas da Polícia militar. Para um dos entrevistados “a Polícia entrava e batia muito nos jovens para prender as pessoas com o tráfico, a Polícia era truculenta” (Técnico Social, Programa Fica Vivo!). Nesse contexto os moradores se viam muito mais temerosos em relação à presença de policiais do que de bandidos na área. Assim, a comunidade, principalmente os moradores antigos, se recusava a discutir a relação entre Cabana de Pai Tomás e a criminalidade. Segundo um dos entrevistados

os moradores mais antigos já estavam cansados de falar da violência, então eles não queriam tocar nesse assunto mais. Até porque os mais antigos sofreram embates por anos e anos. Então os moradores querem falar que os meninos trabalham, que fazem faculdade, que o Cabana não é só lugar de violência. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

O histórico da comunidade é de muita violência e os jovens falavam que não tinham nenhuma conversa com Polícia. Houve apenas uma Tenente que trabalhava lá e os jovens citavam como a única policial com a qual eles tinham alguma conversa. Ela (Tenente) dava o telefone dela para eles, eles ligavam para ela de madrugada falando estou aqui... e ela ia socorrê-los. (Supervisor Metodológico, Programa Fica Vivo!).

Em relação a organização dos grupos de jovens envolvidos com o tráfico de drogas, o território era demarcado com maior destaque para três gangues que controle do comércio local, sendo uma delas considerada extremamente violenta inclusive pelos integrantes dos demais grupos. “Já escutei de uma gangue que os meninos da gangue X não são civilizados porque fazem colar de dentes quando matam”. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!). Essa demarcação territorial imposta pelo tráfico de drogas era muito respeitada por todos do Aglomerado, inclusive por quem não tinha envolvimento com essa atividade criminosa. Além disso, semelhante ao Aglomerado Morro das Pedras era perceptível o discurso da população sobre as mortes ocorridas nesse território. Para a população enquanto houvesse mortes apenas de pessoas envolvidas com o tráfico de drogas ilícitas não havia problemas.

Apesar de ocupar uma área extensa o Aglomerado Cabana de Pai Tomás possui poucas instituições locais: apenas um centro de saúde da Prefeitura de Belo Horizonte, uma escola estadual e uma creche particular. Além disso, há um grande crescimento de igrejas evangélicas na região que aglutinam uma boa parcela da população.

Nesse contexto, o início das ações da Proteção Social, por meio do **Centro de Prevenção à Criminalidade** que possibilitasse principalmente acesso dos jovens ao programa, ocorreu conforme previsto pela metodologia do Programa Fica Vivo! com a escolha do local pautada pela percepção dos técnicos sociais. Para um dos entrevistados

era muito forte essa questão do técnico circular pela comunidade e ele buscar o centro de prevenção como um espaço cedido. Isso era método e era muito caro para o programa. Porque a gente entendia que a partir dessa circulação do técnico é que ele achava o lugar em que as pessoas circulassem e que fosse realmente um centro de referência. (Diretor, Programa Fica Vivo!).

Com isso a escolha do local para instalar o Centro de Prevenção à Criminalidade estava circunscrita à percepção dos técnicos sociais sobre as particularidades de determinada localidade e sobre qual região seria possível maior cobertura e acesso dos jovens ao serviço de proteção social. Isso porque os territórios apresentavam grandes delimitações de circulação dos moradores em função de normas impostas pelo tráfico de drogas local fazendo com que moradores de dada região em um mesmo território não circulassem por outros. Caso isso acontecesse poderia resultar em mortes ou retaliações por parte dos “donos” desse espaço. Portanto, se o propósito do CPC era proporcionar atendimento e ações para uma área de abrangência a equipe local precisava compreender quais são os locais “neutros”, ou de livre circulação existentes para atender o máximo possível de jovens. Uma das particularidades do Aglomerado Cabana de Pai Tomás foi a existência de um pequeno número de espaços públicos disponíveis para receber o programa, o que limitou muito a eleição do local mais indicado para ser o CPC.

Em relação ao conhecimento dos objetivos do programa dos implementadores locais pode-se afirmar que, dentre eles, os técnicos sociais compreendem claramente o objetivo do programa e sua metodologia de trabalho que estabelece dois eixos de ação distintos, o que não necessariamente quer dizer que eles desenvolvam as suas atividades totalmente conforme previsto.

Já os oficinairos, diferentemente dos técnicos sociais, nem sempre compreendem claramente o que o programa se propõe, principalmente a necessidade de integração das ações de proteção social e de repressão e a ampliação dos valores e referências dos jovens das comunidades. Segundo um entrevistado:

Em relação aos objetivos do programa alguns compreendem mais do que outros. Alguns oficinairos que são antigos ainda têm alguns equívocos que é preciso fazer um acompanhamento. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

A pouca clareza dos objetivos do programa é reflexo da própria vivência desses profissionais na comunidade. São eles que conhecem os conflitos locais entre os jovens e a Polícia, conhecem boa parte dos jovens envolvidos com a criminalidade local, além disso, já foram vítimas ou presenciaram abordagens truculentas e ações pouco corretas por parte dos policiais. Assim, o contexto local é algo que tem grande influência no modo como os

oficineiros aderem, compreendem o programa e reportam às equipes técnicas. No Aglomerado Cabana de Pai Tomás devido às resistências da comunidade e das instituições locais em aceitar qualquer ação que envolvesse a Polícia, os oficinairos foram atores chaves para a implementação das atividades do programa apesar da dificuldade de alguns compreenderem os reais objetivos do Programa Fica Vivo!.

#### Segundo os entrevistados

foram eles que ajudaram a construir a política no Cabana, ajudaram na implementação, ajudaram a entrar em grupos de jovens muito complicados, eles foram empoderados para isso porque não dava para os técnicos entrarem do nada. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Ou seja, são esses profissionais que estão em contato direto com o público alvo, muito mais que os técnicos sociais e durante a implementação do programa são eles que, juntamente com a equipe técnica, apresentaram o programa para a comunidade e garantem a legitimidade, perante aos jovens, das ações da proteção social.

Contudo, alguns problemas foram observados na execução das oficinas. Primeiramente, essa localidade estava fortemente demarcada territorialmente pelas gangues. Segundo os entrevistados essa configuração atingia inclusive, os moradores que não tinham envolvimento com o tráfico local, e muitos dos oficinairos também possuíam acesso limitado a diversas áreas desse território e *“carregavam estigmas em relação ao território”*, inclusive em relação ao público alvo. Com isso, informações equivocadas eram repassadas à equipe de técnicos sociais, principalmente sobre a dinâmica da criminalidade local em função do receio de desenvolverem atividades em determinados territórios. Como consequência muitas vezes ignoravam as diretrizes do programa que era acessar os jovens envolvidos com a criminalidade local, o que causava conflitos quanto à metodologia do programa.

A ênfase inicial do Programa Fica Vivo! em potencializar como público alvo jovens envolvidos com a criminalidade passou a ser uma diretriz a partir da institucionalização do programa, e isso se refletiu na prática dos locais pesquisados. Dito de outra forma, quando o programa era apenas um projeto ele alcançava jovens que já estavam na escola e que de alguma forma já estavam inseridos em outros espaços.

Quando ele é institucionalizado e ampliado o programa consegue se aproximar de jovens muito envolvidos com a criminalidade e nesse sentido passa a ter um público alvo coincidente. O público da proteção social também é o público acompanhado pela intervenção estratégica. E é nesse contato com esse público envolvido com a criminalidade que o programa passa a ter que se perguntar como atuar diante desse cenário, porque ele não poderia fechar as portas para um jovem envolvido com a criminalidade. Esse público era o principal a ser atendido tendo em vista que esse

seria o que estaria mais em risco, seja de cometer e de ser vítima de homicídios. (Gerente de Intervenção Estratégica, Programa Fica Vivo!).

A experiência dos entrevistados é relevante para compreender o papel do técnico junto ao público alvo e a complexidade da proposta do programa que visa atuar em um contexto de violência:

tem um momento que no caso da minha prática quando eu conhecendo a região que eu iria atuar e caminhando com o jovem, e esse jovem me pergunta se eles poderiam ir armados para as oficinas, porque sem armas eles não poderiam circular pois em função das guerras eles usavam armas para se proteger. Então o programa teria que, de alguma forma, acolher esse envolvimento com a criminalidade, sem deixar de construir um trabalho de responsabilização; mas o técnico social teria que atuar com outros instrumentos diferentes dos instrumentos policiais, porque se para a Polícia era um dever prender esses jovens, para a equipe técnica ou para os oficinairos seria construir um trabalho a partir desse envolvimento. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

O técnico ia para rua, mediava conflitos com os meninos, porque eles se endereçavam à nós e nós entendíamos que tínhamos condição de fazer isso. Era uma construção bem longa, eles iam no núcleo, ficavam conversando e a gente fazia atendimentos individuais. O Cabana era muito demarcado pelas questões das gangues, grupos de jovens muito armados, a gente sabia que eles estavam sempre em grupo, a gente ia ao encontro dos meninos e fazia intervenção. E a gente conseguiu ir lá e os meninos começaram a não andar armados mais. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

É muito importante o laço que os meninos formam, o que a gente pode refletir com eles numa conversa. Porque esses meninos que tem uma trajetória querendo ou não sair dela é importante você fazer algumas reflexões com eles que dão para eles pensarem. Não quer dizer que vai mudar de trajetória deles, mas eu acho importante. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Desse modo, a solução encontrada foi a equipe técnica ir ao encontro dos jovens buscando construir uma nova visão sobre o território e ainda intensificar os atendimentos psicossociais. Essa ação também foi complexa porque a diretriz era que esses atendimentos fossem realizados dentro do CPC, contudo, a demarcação territorial não permitia acesso completo ao Centro de Prevenção, o que fez com que essa ação fosse realizada em sua maior parte nas ruas próximo ao local onde as gangues e grupos de jovens se reuniam. Ou seja, no Aglomerado Cabana de Pai Tomás os jovens pouco acessavam o CPC e o contato com os técnicos e oficinairos extrapolava as atividades propostas pelo programa, como oficinas e atendimentos psicossociais. Mas, exigia que a equipe se deslocasse até os locais de encontro desses jovens. Na fala de um dos entrevistados

A gente não fazia grupo para fazer atendimento, mas a gente ia ao encontro com os meninos e a gente fazia intervenção com os meninos. Tipo a X tinha um grupo de jovens que só andava armado, eles se sentiam ameaçados, a gente conseguiu ir lá e os meninos começaram a não andar armados mais. E isso foi uma intervenção do técnico, de ir naquele grupo de jovens que sempre estava armado e os oficinairos falarem: você é louca de conversar com aqueles meninos! (Técnica Social, Programa Fica Vivo!).

Essa estratégia de flexibilização frente às peculiaridades locais permitiu não somente aos técnicos sociais aumentar o monitoramento das oficinas, mas aproximar do público alvo do programa que inclusive passa reivindicar mais atividades, questionar a atuação dosicineiros e da Polícia. Na fala de um dos entrevistados:

o Cabana é muito grande, o número de meninos usando armas é enorme, se comparado com o Barreiro você nunca viu um menino embolar uma maconha. Mas no Cabana era balança de precisão, oficina em lugar difícil mas bacana. Os jovens são muito envolvidos, muito armados, muita guerra. Os meninos eram muito do tráfico e ao mesmo tempo muito politizados, sabem reivindicar seus direitos, sabem articular. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Contudo, a aproximação com os jovens foi limitada pela área de abrangência atendida pelo CPC Cabana de Pai Tomás. A equipe era composta de 3 técnicos sociais o que limitava o atendimento a toda área delimitada, muito em função da não disponibilidade de recursos, como transporte, já que boa parte das atividades aconteciam a noite. Com isso foram priorizadas áreas consideradas pelos técnicos como mais conflituosas para um acompanhamento mais constante. As consequências disto foram a ausência de monitoramento periódico de diversas oficinas eicineiros, a não realização de atendimentos psicossociais e ainda o desconhecimento da dinâmica criminal de outras áreas.

Também nessa localidade os entrevistados apontam que de 2004 a 2006 os técnicos sociais eicineiros possuíam grande autonomia para pensar e executar atividades de acordo com as especificidades do seu território que desafiam a possibilidade de planejamentos rígidos, resultando em intervenções diversificadas em função da avaliação e das características dos implementadores de ponta.

O Programa é muito complexo, com muitas variáveis, pensando nas especificidades do território que são muito diferentes. A gente tem uma autonomia muito grande então eu acho que isso fica muito na mão do técnico. É bom e é arriscado também. Vai ter técnico que não vai sair da salinha e ninguém vai ficar sabendo, é o risco. Mas é bacana se você tiver um técnico legal na ponta, porque você tem autonomia para pensar, para fazer intervenção. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Eu me sentia muito bem, mesmo que depois a gente tivesse que responder por essa ação que você fez meio que da sua cabeça e depois ela volta e você tem que responder por ela. Mas como na maioria das vezes dava certo eu me sentia satisfeita. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Eu tentava seguir a metodologia, mas por você estar no território não dá tempo de você acionar a gestão para pensar em fazer alguma coisa. Não dá tempo, nem sempre a gente consegue fazer o cálculo na hora, aí você vai pensar e intervir na hora e aí só depois que você vai ver os efeitos dessa intervenção e colocar pra gestão. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Se no Programa Fica Vivo! Morro das Pedras os entrevistados consideraram que a partir da inserção dos gestores sociais e supervisores metodológicos a atuação dos técnicos sociais se tornou mais limitada, principalmente para execução dos projetos locais, no Aglomerado Cabana de Pai Tomás a percepção quanto ao trabalho desses dois atores é diferenciada:

a gente ficou um tempão sem gestão. Depois, o gestor era dividido entre Cabana e Morro. A gente cobrava muito porque ele ficava mais no Morro que aqui. Mas as vezes, ele falava: está mais complicado lá que aqui. Por não ter um processo redondinho, é um amadorismo isso. Porque vai se remodelando não teve uma coisa maior que direcione, oriente e a gente vai correndo atrás, a gente sentia falta do gestor. “Mas vocês dão conta e aí eu vou lá no outro”. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!)

Em função de menor atuação do gestor, pode-se sugerir que nesse local o programa foi implementado e executado em grande parte a partir da percepção dos técnicos sociais sobre a viabilidade das ações. Mesmo com as limitações impostas pela mudança na gestão dos projetos locais e com a presença dos gestores sociais e supervisão metodológica, o que se percebe é que isso não foi sentido enquanto um limitador para os técnicos sociais desse CPC, diferente do Morro das Pedras.

Além das oficinas, não há dúvidas que as ações que se tornavam visíveis do grupo **Intervenção Estratégica** se materializam a partir da presença do GEPAR numa tentativa de desenvolvimento de um policiamento de natureza preventiva e amparado nos princípios de Polícia comunitária. Para esse fim, são previstos encontros locais entre as equipes a fim de discutirem a dinâmica criminal e planejarem ações conjuntas. Os técnicos sociais que atuavam nos territórios á época da implementação relataram que não havia por parte da Polícia Militar, principalmente do GEPAR, o conhecimento de que integravam um grupo de trabalho de um programa de prevenção á criminalidade. Eles compreendiam que em algum momento as ações dos técnicos sociais e do GEPAR se encontravam, mas não havia diretrizes claras para essa ação.

Porque eu via na equipe do GEPAR, que não era má vontade, era dificuldade de entender o que era aquilo. Eu não achava que eles eram cruéis, perversos ou outra coisa do tipo. Eu acho que eles não estavam entendendo o que estava acontecendo. E aí era muito difícil. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Essa percepção dos técnicos sociais é corroborada pelos policiais militares. Segundo eles, a forma de atuação do GEPAR não era consenso internamente na Polícia Militar. Os policiais do grupo passaram a ser objeto de piadinhas da parte de colegas de corporação.

O GEPAR “assistente social”, com *modus operandi*, um tanto estranho para a maior parte dos policiais, causava incômodo, e alguns policiais do grupamento queixaram-se de serem debochados por colegas que os acusavam de ficar “passando a mão em cabeça de bandido”. (Silveira, 2007:215).

Isso aponta para a dificuldade em alterar a rotina de trabalho dos policiais, bem como a sua percepção sobre os jovens envolvidos na criminalidade que expressa dificuldade em introjetar a lógica prioritariamente preventiva do programa. Pelo lado das ações sociais, verifica-se também resistência para uma atuação conjunta. Para isso, contribuiu também o fato de que o estabelecimento da rotina de reuniões e discussões entre as duas equipes, conforme previsto na metodologia do programa, não se deu inicialmente. No Cabana de Pai Tomás em função da visão da comunidade e dos jovens sobre a atuação da Polícia, houve um distanciamento dos dois grupos de trabalho, segundo os entrevistados.

No Cabana foi diferente porque os técnicos estavam entrando em uma comunidade que falava mal da Polícia, que não queria Polícia lá, nenhuma ligação com a Polícia. Então os técnicos tiveram que entrar e dizer que não tinham nada a ver com a Polícia. Uma ação social, uma ação de defesa social, mas que não tinha nada a ver com a Polícia e aos poucos ir trabalhando isso com a comunidade. (Supervisor Metodológico, Programa Fica Vivo!).

Eles tinham muita resistência em relação à Polícia e a Polícia era muito truculenta. Entrava e batia muito nos jovens para prender. Demorou muito para que os jovens tivessem uma maior confiança nos técnicos do programa para dizer alguma coisa do que estava acontecendo naquela região. (Supervisor Metodológico, Programa Fica Vivo!).

Assim como as ações em rede a relação entre GEPAR e CPC era distante e somente em momentos considerados de “*crise ou muito tensos*” se realizava alguma articulação, normalmente proposta pelos técnicos sociais.

Em situação de muita crise a gente conseguiu fazer trabalhos bacanas, mas era situação de muita crise mesmo. De um jovem que cometia vários homicídios, que era de fora da comunidade, que saiu em outras épocas e voltou e a comunidade ficou muito mobilizada, e a gente pode sentar todos envolvidos, jovens, comunidade, jovens ameaçados todo mundo e pensar uma estratégia para fazer alguma coisa com esse jovem que já tinha matado 4 meninos ali e já tinha uma lista para matar outros. E a gente falava para os meninos segura a onda não são vocês que vão matar ele, mas vai ser a Polícia que vai prender. E os meninos seguraram a onda para não matarem o cara, e a Polícia conseguiu prender depois de muito tempo e os meninos se segurando para não poder matar porque a gente combinou. Mas era momento de muita crise. Porque nos outros era difícil porque a Polícia não entrava no ritmo (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Apesar de alguns entrevistados considerarem que a partir de 2006 houve relativo avanço nas relações com o GEPAR, outros relatam que o contexto local influenciou grandemente a percepção negativa dos técnicos sociais sobre a necessidade dessa integração entre proteção social e repressão e que se tornou visível pela resistência da equipe do Cabana ao GEPAR. Para um dos entrevistados, em 2004

se tivesse uma batida policial numa boca os técnicos não iam nem passar perto porque sabiam que os jovens estavam revoltados e teria alguma ação truculenta. Hoje por exemplo, a equipe já passa e os jovens estão numa batida da Polícia, os jovens

mesmos cumprimentam a equipe: oh depois eu vou lá. Então assim mudou completamente, porque tem uma resistência que é da equipe que precisa ser vencida, os jovens falam isso e a comunidade continua falando de um GEPAR que é truculento, mas eu acho que a equipe poderia se esforçar mais pra isso caminhar. (Supervisor Metodológico, Programa Fica Vivo!).

Outro motivo que contribuiu para essa resistência de uma equipe frente à outra diz respeito às constantes mudanças no comando do GEPAR do Cabana de Pai Tomás, pois a cada troca de policiais era preciso retomar a discussão sobre o programa e a metodologia de atuação. Situação semelhante foi vivenciada pelo CPC uma vez que houve uma grande rotatividade da equipe técnica. Portanto, essa relação era “*um eterno recomeçar*”.

Em relação à criação da **Rede de Proteção Social** do Centro de Prevenção Cabana de Pai Tomás, essa foi construída de forma muito diferente do ocorrido no Morro das Pedras. Isso pode ser explicado pelas características do contexto institucional local e político à época de implementação e por outras especificidades locais. Como veremos, na verdade o que se tem nessa localidade se caracteriza muito mais por uma frágil cooperação entre as instituições do que propriamente uma rede de políticas públicas.

Diferentemente do Morro das Pedras, a área de abrangência do programa nessa região não possui um grande número de equipamentos públicos e políticas públicas. Também localizada na Regional Oeste, esse território é composto por muitas igrejas evangélicas, algumas associações comunitárias, apenas um centro de saúde da Prefeitura de Belo Horizonte, uma escola estadual, uma creche particular e ONG's da área de inclusão produtiva, esportes e da terceira idade. Além de possuir número reduzido de instituições para atender uma área tão grande, o Programa é implementado pela Secretaria de Estado de Defesa Social em 2005 e encontra, localmente, resistência por parte das poucas instituições governamentais existentes em função das desavenças políticas entre os governos estadual e municipal já citadas.

Isso porque, em primeiro lugar, o projeto piloto no Morro das Pedras foi concebido com a participação dos técnicos das políticas sociais municipais na definição das estratégias de implementação e execução do Programa. O que garantiu o envolvimento do nível municipal nos Fóruns Comunitários. Com a institucionalização do Programa a diretriz é institucionalizar a participação dos entes governamentais e de atores privados, por meio das Coordenações Geral e Municipal o que não ocorreu conforme previsto, como já visto. Em segundo lugar esse distanciamento é fortalecido a partir das disputas eleitorais entre o governo do Estado e prefeito de Belo Horizonte.

Ainda, houve uma dificuldade da SEDS em ser legitimada pelas instituições locais e comunidade para desenvolver uma ação que até então não cabia a área de defesa social. Ou seja, uma política pública cujo público alvo é jovens envolvidos com a criminalidade, numa ótica preventiva e não apenas repressiva. Com isso houve dificuldade de transmitir, de fato quais eram os objetivos do Programa Fica Vivo! e como ele pretendia atuar no Aglomerado Cabana de Pai Tomás.

Eu me lembro do pessoal numa reunião que eu tive com eles, quando eu disse que o Fica Vivo! se preocupava com os jovens morrendo, ele falou assim: como assim? Sempre pensei que o Fica Vivo! era para prender jovem envolvido com a criminalidade. Então era muito difícil para os técnicos explicarem para as pessoas na ponta, porque as pessoas pensavam que a gente ia lá para pegar informações com os jovens e depois entrega-los para a Polícia. Então era muito difícil explicar isso para as instituições. Não querem nem saber de Polícia, instituição nenhuma quer saber de trabalhar com Polícia. Se o Fica Vivo! quer saber de trabalhar com Polícia então tem algo de errado no programa. (Supervisor Metodológico, Programa Fica Vivo!)

Além disso, havia um discurso tanto por parte dos moradores, quanto por parte dos gestores das políticas públicas locais e pela própria Polícia que confrontava com o objetivo da rede de proteção social e do próprio programa.

Era difícil para as pessoas entenderem que a gente estava lá pensando a segurança dos meninos envolvidos, como se esses jovens envolvidos com a criminalidade não tivessem direito a segurança como os outros. Estão morrendo só os meninos envolvidos, então deixa morrer. E isso era discurso da Polícia e das instituições também. Está morrendo só os meninos envolvidos não tem problema. E a gente falava eles são cidadãos brasileiros precisam de segurança como qualquer um de nós! (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Morre um menino: Ah! Mas ele tinha envolvimento? Então como se o fato dele ter envolvimento com a criminalidade produzisse um destino traçado, é normal ele morrer ou é normal ele matar, e isso é também um desafio quebrar um pouco essa lógica que ela está institucionalizada e, muitas vezes está na boca do povo. ! (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Com esse contexto a equipe técnica local, aqui enfatizando os técnicos sociais, definiu como estratégia desenvolver o fortalecimento de outras atividades do programa em detrimento da formação da rede de proteção social, buscando garantir a participação e a aproximação do público alvo com o programa. Com isso estabeleceu-se uma frágil cooperação entre as instituições locais em uma singularização do programa a partir de decisões dos implementadores. Encontros entre as instituições locais, segundo os entrevistados, só aconteciam de forma esporádica sempre em função de alguma situação considerada de “crise” relacionada à ocorrência de algum homicídio na comunidade, mas não se traduziam em ações partilhadas. Na fala dos entrevistados mesmo nesses encontros os participantes

não se prontificavam, iam para cumprir tabela dizer que foi, mas não se implicavam. A gente tirava diretrizes nas reuniões e ninguém fazia sua parte depois. Vai para bater cartão, dizer que foi. (Técnico Social, Programa Fica Vivo!)

Outro dificultador para o fortalecimento dos vínculos entre esses atores, na percepção dos entrevistados, é que não havia a possibilidade de intensificar essa relação pela grande número de técnicos sociais atuantes no programa, “pela quantidade de trabalho, pela demanda que os jovens faziam a gente” (Técnico Social, Programa Fica Vivo!). Corroborando os aportes de Lipsky (1981), os burocratas de rua traduzem de formas diferentes as diretrizes e normas como forma de enfrentar a complexidade do trabalho e dos problemas sem dispor de recursos suficientes.

Entre as dificuldades para implantação da rede de proteção, identifica-se a ausência de uma instância capaz de desenvolver, institucionalmente, articulações entre os diferentes níveis governamentais, a sociedade civil e o programa a fim de potencializar o desenvolvimento da rede de proteção social local. Apesar de não haver a Coordenação Municipal, a partir de 2006 o programa já contava com a presença do gestor social que, inserido a partir do Instituto Elo Inclusão e Cidadania, tem entre suas atribuições a responsabilidade da articulação dessa rede. No Aglomerado Cabana de Pai Tomás, na prática, o impacto desse novo ator não foi sentido, uma vez que nesse ano haviam apenas dois gestores para coordenar todos os Centros de Prevenção à Criminalidade implantados. Assim, apesar da política pretender avançar e cobrir as lacunas existentes pela ausência da Coordenação Municipal e pelas fragilidades da Coordenação Geral, no nível local a articulação com as demais políticas públicas continuou a cargo dos técnicos sociais. A percepção dos entrevistados é que isso limitou a capacidade de integração com as políticas municipais.

A gente perdeu muito por não vincular às políticas municipais. No Cabana a gente tinha pouquíssimo contato com a Regional Oeste. Mas acho que isso é uma coisa do Gestor e não do técnico local. O técnico local está ali fazendo o máximo de articulação possível. Aí a articulação no nível municipal e estadual tem que ser do gestor acima do técnico que está no território, fazia falta a articulação municipal. Porque muitas vezes a gente queria fazer um evento e o pessoal não tinha muita noção do que era o Fica Vivo! (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Se comparado com o Morro das Pedras pode-se perceber que enquanto neste a equipe técnica se dispôs a sustentar o relacionamento com os demais atores locais, esse perfil não é encontrado no Cabana de Pai Tomás, onde a equipe buscou fortalecer as demais ações do programa que envolvem diretamente o público alvo, como oficinas e atendimentos psicossociais em detrimento da criação da rede de proteção social.

Outra proposta de fomento de ações em rede, que foi a implantação do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) da Política de Assistência Social da Prefeitura de Belo Horizonte, foi diferenciada no Aglomerado Cabana de Pai Tomás onde o CRAS só foi implementado em 2011 de forma que os entrevistados não souberam avaliar os impactos desta política no programa.

Pode-se afirmar, a partir dos dados empíricos que o Programa Fica Vivo! no Aglomerado Cabana de Pai Tomás tem como principais características: o estabelecimento de uma frágil cooperação das instituições locais; maior interação dos técnicos sociais com o público alvo do programa e a presença de uma resistência dos técnicos sociais em desenvolver ações conjuntas entre Intervenção Estratégica e Proteção social.

### ***3.2.3. A implementação do Programa Fica Vivo! Barreiro***

O último local a ser estudo, Barreiro apresenta-se muito diferente do Aglomerado Morro das Pedras e Cabana de Pai Tomás. Primeiramente, porque a área de abrangência do Centro de Prevenção à Criminalidade Barreiro não se configura como um Aglomerado, mas atende três vilas distintas: Vila CEMIG, Conjunto Vila Esperança e Alto das Antenas.

A Vila CEMIG foi formada na década de 60 a partir de ocupações das áreas verdes da antiga fazenda Bom Sucesso. Possui em torno de 7.000 habitantes. Já o Conjunto Esperança foi construído na gestão do Prefeito Patrus Ananias para abrigar famílias que moravam no bairro Nova Granada e no Aglomerado Morro das Pedras em uma área conhecida como lixão. Por sua vez, a Vila Alto das Antenas constitui uma ocupação irregular, estabelecida em 1994 em uma área em que estão instaladas as torres de alta tensão da CEMIG. Não possui saneamento básico e a energia elétrica é obtida por meio de ligações clandestinas. O acesso só é feito a pé, o que impossibilita a coleta de lixo, entrega de gás e a inserção de outros serviços públicos. Estima-se que existem cerca de 700 pessoas morando nessa região.

Segundo os moradores, a Polícia Militar realiza o policiamento a pé nessa área em virtude da impossibilidade de acesso para automóveis. Essa informação é controversa com o discurso dos policiais que alegam que a falta de condições para circulação faz com que raramente se desloquem até esta comunidade. Esse discurso é confirmado pelos entrevistados para esta pesquisa que afirmam que nem mesmo o GEPAR realiza ronda na Vila das Antenas porque considera não possuir aparelhagem para desenvolver ações preventivas a pé nesta área.

Em relação ao padrão de criminalidade dessa área foram identificadas duas versões distintas. Segundo o Relatório das Condições Socioeconômicas e Padrões de Criminalidade da Região do Barreiro, a Vila CEMIG possuía na década de 90 altos números de homicídios desencadeados pelo assassinato dos líderes do tráfico de drogas das vilas. Ainda segundo esse relatório, alguns moradores relataram ter ocorrido mais de 100 mortes em virtude da disputa pelo controle dos pontos de distribuição de drogas. Com a suposição de que o crack comercializado no Conjunto Esperança era de melhor qualidade, muitos entravam pela Vila CEMIG em direção ao Conjunto e eram surpreendidos pelos traficantes locais e mortos, o que era revidado pelos traficantes da outra área. Contudo, esse relatório não apresenta dados oficiais sobre o real número de homicídios nessas localidades.

Diferentemente, os entrevistados afirmam que à época da implementação do Programa Fica Vivo! nessa localidade praticamente não existiam homicídios porque o tráfico local não tinha interesse em promover guerras entre as gangues, o que conseqüentemente não gerava homicídios: “o comando era gente super da paz, não queria guerra, isso ia atrapalhar, manchar, então fizeram um acordo de paz” (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Essas áreas em conjunto possuem uma escola municipal, um centro de saúde e uma creche. Além disso, as duas lideranças comunitárias existentes nessa localidade mantinham uma estreita relação com o tráfico de drogas local. A atividade criminosa patrocinava e muitas vezes era homenageada em atividades culturais e eventos esportivos promovidos pelas lideranças locais (CRISP, 2004). Diante disso, não havia interesse por parte da comunidade e das lideranças comunitárias em “incomodar” os “meninos do tráfico” porque estes não propagavam o medo entre a população.

Diferente da implementação ocorrida no Morro das Pedras e no Cabana de Pai Tomás, o Programa inicia sua execução no Barreiro em 2006 já com mudanças na metodologia. Posterior à inserção do GEPAR, até o ano 2006, a metodologia definia que cabia aos técnicos realizarem um diagnóstico local para indicar o local estratégico para implantação do **Centro de Prevenção à Criminalidade** que possibilitasse, principalmente, o acesso dos jovens ao programa. Essa forma de inserção do CPC foi alterada a partir de 2006 quando da implantação da Diretoria de Implantação de Núcleo na SEDS que passou a cuidar desses contatos.

Em relação à compreensão dos implementadores sobre os objetivos do Programa, duas concepções se destacam. Primeiramente, os oficinairos, na sua maioria moradores das comunidades, eram cientes de que o programa visava o controle de homicídios, mas na prática

o que se observava era um descompasso entre a realidade e o objetivo do programa. Por não haver um grande número de homicídios nessa localidade, esses profissionais não compreendiam a metodologia de atuação do programa além de que era uma característica local dos moradores terem uma convivência muito próxima com o tráfico de drogas local, por esse ter uma liderança muito respeitada: ser “*gente boa*”. Essa percepção era compartilhada pelosicineiros que alegavam não compreender, de fato o que o programa buscava naquela localidade.

A segunda concepção é a dos policiais militares que integravam o GEPAR em 2006, diferentemente do Morro das Pedras e Cabana de Pai Tomás, dado que no Barreiro havia um estreito relacionamento entre técnicos sociais e GEPAR. Isso pode ser interpretado em função de dois aspectos. Primeiramente porque ao ser implantado o programa, a localidade não estava sofrendo com os homicídios, o que facilitou a sua aceitação pela comunidade. Em segundo lugar, o perfil do comando do GEPAR no Barreiro diferenciava das demais localidades, por ser um policial com formação específica em direitos humanos e disposto a desenvolver o trabalho como previsto. Isso permitiu que se estabelecessem reuniões entre as equipes, troca de informações, ações conjuntas. Para os entrevistados isso proporcionou discussões sobre diversos acontecimentos locais, permitiu a realização de encontros entre a comunidade e a Polícia para discutirem, inclusive, as formas de abordagem policial e ainda, o estabelecimento de encontros periódicos entre as duas equipes, algo ainda distante da realidade dos demais locais analisados.

Entretanto, as constantes mudanças de comando do GEPAR proporcionara um afastamento entre os dois grupos o que dificultou o estabelecimento da rotina de reuniões e discussões entre as duas equipes conforme previsto na metodologia do programa. Segundo um dos entrevistados

Na minha gestão já é o terceiro comando. E o comando faz toda diferença, ele determina. O estilo do comando é o estilo de quase todos os outros comandados. (Gestor Social, Programa Fica Vivo!).

Além disso, se em 2006 o número de homicídios era reduzido, após a morte de uma das lideranças do tráfico de drogas em 2010 esse índice aumenta assustadoramente atingindo em 2011 17 mortes. Essas mudanças na dinâmica criminal local aumentaram também os embates entre população e a Polícia. Conseqüentemente, osicineiros, moradores locais, desenvolvem uma grande resistência em discutir e propor ações conjuntas com o GEPAR de tal forma que somente em 2011 foi possível a realização de um encontro com os dois grupos.

Ainda, o aumento da tensão na relação com a polícia se expressa na dificuldade de realizar reuniões no próprio CPC ou próximo deste.

As nossas reuniões com a Polícia não são aqui. A gente vai na Polícia e no batalhão, se vem viatura aqui na frente e eles já ficam imaginando o que é. Então é uma relação complicada, a gente tem que dizer, não dá pra esconder senão eles começam a imaginar coisas que não existem, mas a gente tem que ter uma certa cautela para que eles não imaginem certas coisas.” (Gestor Social, Programa Fica Vivo!).

As mudanças na gestão do programa, com a saída da FUNDEP é ressaltada pelos atores locais como marco da redução de sua autonomia em função do aumento de diretrizes e de um maior controle por parte da direção sob as ações dos técnicos sociais. O não desenvolvimento de projetos locais construídos estritamente pelos técnicos, na concepção desses fez com que não fossem respeitadas as particularidades locais no desenvolvimento das ações do programa.

Ainda, a partir de 2006 o programa passou por diversos contingenciamentos de recursos para o desenvolvimento de todas atividades, inclusive para oficinas. Para um dos entrevistados “isso foi muito ruim. Porque em um momento você oferece tudo, dá mil ônibus no outro ano não pode dar nada, é uma loucura. Os meninos não entendem, os oficinairos não entendem.” (Técnico Social, Programa Fica Vivo!)

Em relação à implementação da **Rede de Proteção Social** no Barreiro há características ainda mais diferenciadas dos locais já analisados. Em 2006 quando o programa é implementado nesse local, havia praticamente a ausência de homicídios na área de abrangência do programa, conforme mencionado anteriormente. Como então explicar para as instituições e para a comunidade local a implementação de uma rede de proteção social de um programa do governo do estado que buscava controlar o número de homicídio entre jovens, em um local onde praticamente não havia esse crime?

A estratégia utilizada pela equipe técnica local foi desenvolver uma rede de políticas públicas cujo foco não era planejar ações para o controle da criminalidade, mas discutir os diversos problemas que a comunidade enfrentava, como por exemplo, a necessidade de asfaltamento das ruas, extensão do atendimento do centro de saúde da Vila CEMIG para o Conjunto Vila Esperança.

O Centro de Prevenção era visto como um espaço para poder desabafar, solicitar, reclamar, pedir (Técnico Social, Programa Fica Vivo!).

Além do não entendimento das lideranças comunitárias locais do objetivo do programa e seu relacionamento com o tráfico de drogas, as instituições presentes na região também não se implicavam com a discussão sobre a criminalidade como pode ser refletido na seguinte fala:

nosso contato com instituições não é muito grande. Nós não temos uma rede que realmente exista, onde haja diálogo, onde a gente consiga realmente discutir casos, resolver problemas conjuntos. (Gestor Social, Programa Fica Vivo!).

Um dos motivos para o não estabelecimento dessa rede se dá pelo não entendimento dos objetivos do programa

a gente já explicou várias vezes, a gente vai ter que explicar ainda várias. Porque mesmo depois de explicar a gente vê que eles não entenderam qual é a proposta. A gente continua repetindo para ver se uma hora eles conseguem compreender a principal função do programa de prevenção aqui. (Gestor Social, Programa Fica Vivo!).

Além da ausência de entendimento do objetivo do programa, há também pouca disponibilidade dessas instituições em aceitar o público atendido pelo programa.

A impressão que fica é que só a gente trabalha com criminoso, com menino que não tem mais jeito, aquele menino que ninguém quer. Então tudo que diz respeito à criminalidade é o Fica Vivo!. (Gestor Social, Programa Fica Vivo!).

Há um agravante na gestão do programa no Barreiro que é a rotatividade de pessoal: em seis anos de implementação quatro gestores passaram pela gestão do programa e diversos técnicos sociais. Essas mudanças trazem consigo distintas maneiras de conduzir o processo, seja em função do estilo dos profissionais, seja em função da sua capacidade técnica, o que produz diversas formas de conduzir a execução do programa. Um exemplo disso é a execução dos atendimentos psicossociais realizados pelas equipes técnicas. Os técnicos sociais que integravam as primeiras equipes possuíam formação em psicologia o que proporcionava maior interesse em desenvolver os atendimentos aos jovens conforme sua formação. A mudança da equipe para profissionais com múltiplas formações faz com que seja dado novo enfoque as ações do Programa, como por exemplo expansão das oficinas pelo território.

Diferentemente do Morro das Pedras, o CRAS do Conjunto Esperança não está em seu funcionamento pleno. A mudança constante de coordenação dessa instituição não possibilita o estabelecimento de uma rotina de reuniões da Comissão Operativa Local (COL) e também o estabelecimento de uma rede socioassistencial local.

Em suma em relação ao Barreiro pode-se dizer que as principais características do Programa Fica Vivo! são: atuação em um contexto com ausência de homicídios em função de acordos estabelecidos pelo tráfico de drogas; grande rotatividade dos profissionais que atuam tanto no GEPAR, quanto no CPC e nas instituições locais, o que causa descontinuidade no desenvolvimento da política; pouca compreensão dos objetivos do Programa por parte dos

oficineiros; dificuldade de estabelecimento de ações em rede em virtude dos aspectos acima citados.

No próximo capítulo serão apresentados os aspectos convergentes e divergentes na implementação local do Programa Fica Vivo! nos locais pesquisados.

#### 4. CONCLUSÃO

---

O objetivo deste trabalho foi comparar o processo de implementação do Programa Fica Vivo! em três locais distintos: Morro das Pedras, Cabana de Pai Tomás e Barreiro. Para isso buscou-se delinear fatores explicativos que influenciaram os produtos obtidos no processo de implementação do Programa Fica Vivo! tanto no nível central, quanto nos territórios. Reconheceu-se que existem fatores internos e externos à política pública que dificultam ou facilitam a sua execução e concorrem para explicar os motivos por que se chegou a determinados resultados e não a outros possíveis. Pode-se afirmar que por mais simples que sejam os objetivos iniciais das políticas públicas a ação de colocá-los em prática pode fazer com que sejam adiados, alterados, reduzidos ou adaptados, fazendo com que raramente uma política pública seja implementada conforme formulada.

Devido à complexidade do Programa analisado foram definidos como objeto de análise cinco produtos essenciais tanto no que tange ao estabelecimento de sua coordenação, quanto na execução das atividades locais, são eles: 1) Implantação das Coordenações Interinstitucionais; 2) Gestão terceirizada do programa; 3) Implantação do Centro de Prevenção à Criminalidade e suas atividades; 4) Criação da rede de proteção social local e; 5) Implantação das ações conjuntas entre Proteção Social e Intervenção Estratégica. Ressalta-se que estes produtos são relativos tanto à gestão central do Programa, quanto do âmbito local considerando que ambos se influenciam na implementação das ações.

Em relação ao primeiro produto pode-se afirmar que a não implantação das Coordenações Interinstitucionais foi um dos grandes gargalos da gestão central do Programa Fica Vivo!, que possui como previsto o fortalecimento da relação entre estado, município e sociedade civil no enfrentamento ao homicídio entre jovens. Observou-se que não foram construídos acordos ou pactos que institucionalizassem essas relações e ainda, a tensão entre os entes estadual e municipal foram acirradas pelo contexto político eleitoral à época. A ausência dessa parceria dificultou a relação entre os entes governamentais no nível local, principalmente no que tange a implantação das Redes de Proteção Social, como veremos a frente.

Já a Gestão Terceirizada teve como objetivo a flexibilidade no processo de execução das ações e melhor adequação dos recursos financeiros e gerenciais às realidades locais. Contudo, as dificuldades de estabelecimento de instrumentos de prestação de contas e de acompanhamento metodológico por parte da SEDS levou ao enrijecimento da gestão recolocando o controle central rígido. O que conseqüentemente limitou a autonomia dos

implementadores locais para desenvolverem e planejarem intervenções conforme suas realidades especialmente no Morro das Pedras e Cabana de Pai Tomás que vivenciaram os dois momentos.

Para um Programa em constante expansão a padronização foi um caminho seguido a fim de garantir o controle do estado sobre o dispêndio de recursos e sobre o que é produzido na ponta. Por outro lado, um Programa cujo objetivo é obtido a partir da interação direta com o público alvo a não flexibilidade de intervenções de acordo com especificidades dos territórios é um dificultador para as equipes técnicas que perderam um importante instrumento com os aproximação dos jovens.

No âmbito local, um dos principais objetivos do Programa Fica Vivo é a criação ou fomento da Rede de Proteção Social. Esse formato de gestão é uma tentativa de produzir mudanças nos padrões tradicionais de produção de políticas públicas de segurança, já que até 2003 as ações enfatizavam muito mais a repressão e a privação da liberdade de indivíduos infratores. Contudo, apesar de ser arranjo inovador para as políticas públicas de segurança nos territórios em nenhum dos locais pesquisados a implementação das Redes de Proteção Social foi realizada conforme o previsto e há diferenças no processo de execução.

No Morro das Pedras a implantação do Programa Fica Vivo! o processo de implantação da Rede de Proteção Social iniciou-se antes da institucionalização do Programa pelo Governo do Estado com a participação de representantes das políticas públicas municipais da Assistência Social, Esportes, Cultura, Saúde e Educação. Após 2003, já com gestão da SEDS, este grupo continuou mobilizado por meio do Fórum Comunitário a partir da coordenação da equipe técnica do CPC. Posteriormente, a ausência da formalização da parceria entre estado e município influenciou diretamente a extinção do Fórum. Contudo, o relacionamento estabelecido entre os técnicos sociais do CPC e da PBH possibilitou um alto grau de cooperação para desenvolvimento das ações.

Já no Cabana de Pai Tomás os constrangimentos encontrados em relação ao distanciamento entre estado e município; a resistência das instituições locais (igrejas, escola e centro de saúde) em função das divergências políticas no período eleitoral e da não compreensão dos objetivos do Programa levaram ao estabelecimento de uma frágil cooperação pautada em ações conjuntas frouxamente articuladas apenas em momentos de crise.

Por fim, o Barreiro possuía ainda situação peculiar já que não se desenvolveu a Rede de Proteção Social e onde é afirmado que não há cooperação entre as instituições locais (centro de saúde, escola, creche e igrejas) para as ações de prevenção à criminalidade.

Em relação à implantação das atividades da Proteção Social e Intervenção Estratégica essa ação foi conflitante tanto no nível central quanto no âmbito local. No nível central esses dissensos foram minorados a partir implantação das Reuniões de Intervenção Estratégica, mas no âmbito local esse mecanismo não propiciou mudanças. A primeira consequência desse descompasso entre o proposto e o executado se materializou na pouca compreensão dos policiais militares do GEPAR em função do desconhecimento desses profissionais sobre os grupos de trabalho do Programa em todos os locais pesquisados. Em segundo lugar, somente em 2005 essas Reuniões foram institucionalizadas, um ano após a implementação do Cabana de Pai Tomás e institucionalização do Programa no Morro das Pedras. Esse espaço de tempo sem diretrizes para integração das intervenções reforçou e naturalizou ainda mais, por parte dos técnicos sociais a distância existente entre os dois grupos de trabalho.

Nesse ponto, a análise realizada apresentou muitas convergências entre os três locais pesquisados já que em todos há dificuldades para integração das ações devido ao distanciamento e resistência dos profissionais da proteção social em relação ao GEPAR e vice versa.

Cabe destacar que os conflitos inerentes à integração das Ações de Proteção Social e Intervenção Estratégica são consequências da natureza da própria política de prevenção à criminalidade que agrega atores com trajetórias históricas e práticas organizacionais distintas e cristalizadas. Com isso, por mais que se proponham inovações o que se viu foi a regularidade, continuidade e estabilidade das tarefas e modos de atuação, principalmente em relação à Polícia Militar.

Não se pode desconsiderar ainda, que o histórico de criminalidade e de relacionamento entre os atores de segurança pública e as comunidades locais influenciaram diretamente na forma como o GEPAR atuou e o grau de interação obtido junto ao CPC. Por um lado, os técnicos sociais e oficinairos transitam em um campo perigoso: estão em contato direto com jovens envolvidos com criminalidade local - muitos deles homicidas conhecidos e confessos - , nas oficinas e atendimentos psicossociais. Para desenvolvimento das ações de Proteção Social a confiança estabelecida entre as equipes técnicas e os jovens é fundamental para obtenção dos objetivos do Programa, porque a mudança de comportamento esperada nos jovens se dá a partir da construção do caso a caso e não existe manual para isso.

Por outro lado, esse mesmo jovem é alvo das intervenções policiais, consideradas muitas vezes truculenta e arbitrária por parte da comunidade e das próprias equipes técnicas que discordam da forma de abordagem estabelecida por esses profissionais. Para os policiais a sua atuação é justificada pelo perigo relativo a sua profissão. Para os técnicos sociais o caminho para solução do envolvimento com a criminalidade e redução de homicídios está muito mais na mediação de conflitos, no diálogo e na construção de modos de vida diferenciados. Para muito dos policiais, em virtude dos valores institucionais, a repressão é precisa e necessária como forma de manifestação da justiça.

A solução para esse dilema, numa visão *top down* seria o estabelecimento de regras e regulamentos claros que determinem as competências e modos de atuações específicas, mas complementares para cada grupo com possíveis sanções para o descumprimento do pactuado. Contudo, dificilmente o controle rígido sozinho proporcionará resultados mais eficazes, pois o Programa Fica Vivo! atua em um ambiente carregado de incertezas e seus resultados são construídos caso a caso. O que requer necessariamente flexibilidade para adaptação nos vários territórios que opera. Ou seja, mais que construir instrumentos e normas de ação conjunta claros e concisos é preciso ter ciência que estes serão macro diretrizes a serem interpretadas e adaptadas para cada contexto.

Assim, a grande inovação na área de segurança pública tornou-se uma de suas maiores fragilidades e reafirmou a dificuldade de mudança da cultura organizacional e de conduta na execução das políticas públicas de prevenção à criminalidade.

Em suma, observou-se muito mais convergências que diferenças entre os resultados dos produtos da implementação analisados no âmbito local, apesar de ser observado que em cada território o processo de implementação das ações ocorreu de maneira distinta. Como então explicar as convergências se o Programa é implementado em territórios com contextos tão distintos?

A hipótese que norteou esta pesquisa, considerou os produtos a que se chegou no processo de implementação do Programa Fica Vivo! em diferentes localidades podem ser explicados pelos fatores contextuais, fatores institucionais e a atuação dos implementadores. Pode-se considerar que esses fatores são plausíveis para explicar não somente as diferenças, mas também as convergências alcançadas no processo de implementação do Programa nos casos estudados. Vejamos.

Em relação aos fatores contextuais os primeiros elementos considerados para análise foram o histórico de criminalidade dos locais ea relação das comunidades com os atores da

segurança pública. A partir da pesquisa observou-se que os territórios analisados possuem como ponto comum suas formações que se caracterizaram por invasões ou assentamento realizados pela PBH. Já no que tange à criminalidade local notou-se que a questão do número de homicídios estava condicionada a existência de uma organização criminosa nas localidades. Morro das Pedras e Cabana de Pai Tomás existiam vários grupos criminosos e muitos homicídios em função dos conflitos entre eles. Já no Barreiro a ausência de homicídios tamponava o encerramento de uma “guerra” do tráfico de drogas e o predomínio de apenas um grupo fortemente organizado muito próximo da população. Tanto na formação das comunidades, quanto a situação que desvela posteriormente com o aumento da criminalidade, foram marcadas por muitas intervenções equivocadas ou não da Polícia o que inculcou na comunidade um sentimento de resistência à mesma, considerando-a truculenta e invasiva. Discurso aparentemente naturalizado e repetido constantemente pela população.

Esses cenários exigiram dos implementadores locais estratégias para desenvolver as ações, principalmente da Proteção Social, que se estabelece a partir da interação direta com o público alvo por meio de oficinas, atendimentos psicossociais e projetos locais. A pesquisa demonstrou que a saída encontrada pelos técnicos sociais foi convergente: o distanciamento dos técnicos sociais do grupo da Intervenção Estratégica para garantir a aproximação dos jovens envolvidos com a criminalidade. Esse distanciamento também foi muito influenciado pela falta de diretrizes comuns a SEDS e Polícia Militar para a real institucionalização do GEPAR nos territórios. Ou seja, uma questão pouco clara no desenho do Programa que se tornou uma saída óbvia e pronta na ponta.

Em relação aos fatores institucionais, mais especificamente sobre o desenho do Programa Fica Vivo! pode-se afirmar que este apresentou características determinantes para o processo de implementação tanto no nível central quanto local. Como já dito o modelo de organização previsto para desenvolvimento do Programa no âmbito central não apresentava estratégias para desenvolvimento das ações integradas de Proteção Social e Intervenção Estratégica o que retardou a construção de instrumentos que propiciasse minimamente a integração das ações, causando constrangimentos tanto no nível central da política quanto nos territórios como visto acima.

Além disso, o desenho é ambíguo ou pouco claro quanto aos objetivos e diretrizes para execução das Coordenações Interinstitucionais, o que dificultou e inviabilizou o funcionamento dessas instâncias como foi o caso da Coordenação Municipal. Como consequência a Rede de Proteção Social nos territórios possuiu uma frágil implantação, pois

não havia acordos ou pactos construídos no âmbito central da política que institucionalizasse para aos profissionais tanto do CPC quanto das demais políticas e programas atuantes nos territórios a parceria necessária entre estado e município. O que se configurou um problema já que as políticas públicas municipais apresentam-se em maior número nesses locais que as estaduais, portanto não se vincularem à elas trouxe perdas para o desenvolvimento das ações.

Nesse sentido, pode-se considerar que a constituição das Redes de Proteção Social nos territórios foi perpassada por elementos comuns como: pouca clareza das instituições locais sobre os objetivos do Programa; frágil, para não dizer inexistente, institucionalização da parceria entre estado e município no âmbito central da política, que se refletiu no nível local; resistência dos atores e instituições em se comprometerem com uma política pública com a presença explícita da Polícia Militar e distintas percepções sobre o público alvo atendido pelo Programa Fica Vivo!. Nesse cenário os implementadores locais detiveram maior autonomia na busca por contornar ou não os constrangimentos e limitações impostos, o que conformou em diferentes resultados nos locais pesquisados: Morro das Pedras com alto grau de cooperação entre os atores locais, Cabana de Pai Tomás se apresenta com vínculos frágeis e Barreiro inexistência de parcerias entre as instituições e atores locais.

Em relação ao último fator explicativo, a atuação dos implementadores a compreensão desses sobre os objetivos do Programa aliada as restrições impostas pelos contextos local e institucional proporcionaram contornos mais diferenciados em relação à implementação das ações: Morro das Pedras uma atuação dos técnicos sociais com atenção tanto ao fomento das ações interinstitucionais quanto no desenvolvimento das intervenções com o público alvo. Já Cabana de Pai Tomás, a atuação da equipe técnica estava voltada para o fortalecimento das atividades de Proteção Social e interação com os jovens em detrimento da construção da Rede de Proteção Social. Já no Barreiro a ênfase nas ações sociais ultrapassava o recorte da prevenção à criminalidade. Nos três casos há fragilidades no relacionamento entre GEPAR e técnicos sociais.

A partir do exposto, o pressuposto que se partiu para analisar a implementação do Programa Fica Vivo! considerou que toda política pública é alterada ao ser executada. Essa situação se torna mais presente em Programas como o Fica Vivo! que pela sua natureza exige interação entre o público alvo, os implementadores e flexibilidade no desempenho desses atores levando a diferenças no processo de implementação.

Se comparado o desenho original do Programa com o executado no nível central da política e nos locais pesquisados a constatação é que pouco se assemelha o que está em execução e o que foi previsto apesar das convergências nos resultados observados.

Em relação a hipótese que guia este trabalho, apesar de considerar que os fatores explicativos, forneceram indicativos sobre as divergências e convergências dos resultados da implementação local do Programa Fica Vivo!. Afirma-se contudo, que os principais entraves e dificultadores para a execução local do Programa estão no seu próprio desenho que apresenta fragilidades nas diretrizes para funcionamento das coordenações e na resistência dos atores institucionais em atuarem integrados, embora essa seja uma lógica estruturante da proposta do programa, além da natureza do programa que tem objetivos complexos e que dependem da atuação de diferentes atores e da adesão do público-alvo, esses em situação de extrema vulnerabilidade.

Em suma, estudar a implementação local do Programa Fica Vivo! apresentou-se inicialmente como um desafio, mas também como um importante instrumento que permitiu explorar as abordagens sobre o tema além de entender a complexidade de uma intervenção que tem como pressuposto a integração entre atores tão distintos na busca pelo desenvolvimento de política de segurança pública.

A análise apresentada nessa dissertação partiu do pressuposto que as políticas públicas, necessariamente, alteram ao longo de sua execução. Ou seja, por mais simples que sejam os objetivos iniciais de uma política pública a ação de implementá-los pode fazer com que sejam adiados, alterados, reduzidos ou adaptados à medida que são confrontados. Isso porque os objetivos a serem perseguidos são resultados de conhecimento imperfeito, imprecisões, ambiguidades e relações causais incertas que impossibilitam ao formulador prever todas as intempéries e contingências que o ambiente imporá às intervenções recebidas. Nesse sentido, para compreensão da implementação das políticas públicas é preciso analisar os diversos fatores que incidem sobre esse processo cuja interação pode proporcionar diferentes resultados.

O Programa Fica Vivo! pode ser considerado como uma grande inovação na área da segurança pública por propor ações integradas com o Sistema de Justiça e na criação das redes de proteção social nos territórios a fim de perseguir objetivos ousados, cujos resultados transcendem a capacidade governamental em obtê-los, mas depende diretamente do seu público alvo para galgar sucesso ou não. Nesse sentido, a sua implementação é processo desafiador, pois envolveu um grande número de instituições, tanto no âmbito central da

política quanto no nível local e ainda, por ser um programa de base local depende diretamente da capacidade do implementador para colocar em prática as diretrizes do programa de acordo com o as especificidades de cada localidade.

Cabe considerar que programas, cujo objetivo se assemelha ao proposto pelo programa Fica Vivo!, são por natureza complexos em razão de seus resultados dependerem, não somente da disposição governamental para condução da política, mas também do desejo e da vontade do público alvo em alterar sua trajetória de vida. Isso se relaciona a necessária interação dos executores da política e beneficiários de forma garantir a legitimidade e respeito obtido junto a esses. Decorre daí, que a criação de instrumentos de ação – oficinas, atendimentos psicossociais e projetos locais – conta com uma intensa atuação dos implementadores da política, principalmente, os que trabalham em contato direto com o público alvo, nesse caso, os profissionais que atuam nos Centros de Prevenção à Criminalidade e no GEPAR o que pode exigir destes profissionais constante interpretação da metodologia proposta a partir das especificidades das situações vivenciadas.

A análise desenvolvida aqui confirma a complexidade do processo de implementação de políticas públicas e sugere a necessidade de estudos mais amplos e com maior capacidade de generalizações, além de se constituir ainda um campo a demandar maior desenvolvimento teórico.

## 5. BIBLIOGRAFIA

---

BARDACH, Eugene. **The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law** (MIT Studies in American Politics and Public Policy). Cambridge, MA; MIT, 1977.

BACHRACH, Morton; BARATZ, Morton S. **Two Faces of Power**. The American Political Science Review, Volume 56, Issue 4 (Dec., 1962), 947-952.

BEATO, Cláudio Chaves; PEIXOTO, B.T.; ANDRADE, M.V.; **Crime, oportunidade e vitimização**. RBCS, Vol. 19, n. 55, junho/2004.

BEATO, Cláudio Chaves; ALVES, Bráulio Figueiredo; TAVARES, Ricardo. **Crime, polícia e espaço urbano**. Belo Horizonte: Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública, 1998b.

BEATO, Cláudio; SOUZA, Robson Sávio Reis. **Programa Fica Vivo!: ações simples, resultados efetivos**. UFMG, 2003.

BORZEL, Tanja. **Qué tienen de especial los policy networks? explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea**. Espanha, 1997.

BORZEL, Tanja A; Risse, Thomas. **Governance without a state: Can it work?** Regulation e Governance. Freie Universität Berlin. Berlim, Alemanha. p: 113-134.

BRASIL, Governo Federal. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2000.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional da Segurança Pública com Cidadania**. Brasília, 2007.

BRETTAS, Kris; OLIVEIRA, Gleiber Gomes. **Olhares sobre a Prevenção à Criminalidade**. Instituto Elo. Belo Horizonte, 2009.

BRÍGIDO, Cláudia Aparecida Pereira. **A provisão de segurança pública nas escolas públicas em Belo Horizonte: entre a Educação e Segurança Pública**. PUC Minas. Belo Horizonte, 2009.

BROWNE, Ângela. WILDAVSKY, Aaron. Implementation as mutual adaptation. IN: PRESSMAN, Jeffrey L. WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. 1983.

Centro de Prevenção à Criminalidade Morro das Pedras. **Catálogo da rede parceirado Morro das Pedras**. Belo Horizonte, 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia N. “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas no Brasil”. IN: Hochman, Arretche, Marques. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 87-122, 2007.

COHEN, M.D., MARCH, J.G. & OLSEN, J.P. **Garbage Can Model of Organizational Choice**. In: Administration Science Quartely, 17 (1).1972. 1-25 p.

COSTA, Bruno Lazarotti Diniz. Política, Instituições e Estratégia de Implementação: Elementos para análise de Políticas e Projetos Sociais. IN: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazarotti Diniz. **Gestão Social: o que há de novo?** Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2004.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP). **Relatórios dos estudos técnicos do Barreiro**. Belo Horizonte, Janeiro, 2011.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP). **Pesquisa de Vitimização na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2002.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP). **Relatório do diagnóstico das Condições Socioeconômicas e padrões de criminalidade no Morro das Pedras e Ventosa**. Outubro de 2004.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP). **Relatório do diagnóstico qualitativo das condições socioeconômicas e padrões de criminalidade na região do Barreiro – Vila Cemig, Conjunto Esperança e Vila Alto das Antenas**. Belo Horizonte, Setembro de 2006.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP). **Relatório descritivo dos padrões de criminalidade no Aglomerado Cabana de Pai Tomás**. Belo Horizonte, Setembro de 2004.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP). **Relatório do diagnóstico Regional Barreiro**. Belo Horizonte, Maio de 2005.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP). **Relatório: Dados geoprocessados das condições socioeconômicas e criminalidade no Aglomerado Cabana de Pai Tomás**. Belo Horizonte, Outubro de 2004.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP). **Relatórios dos estudos técnicos do Morro das Pedras**. Belo Horizonte, 2004.

DELEON, Peter. The stages approach to the policy process. In SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. USA/UK: Westview Press, 1999.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 4ªed. New Jersey, Prentice Hall, 1981.

EASTON, D.A **Systems Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.

FRIDAY P.C. **Crime and Crime Prevention in China**. Journal of Contemporary Criminal Justice, 1998. 296-314.

GRINDLE, Merilee; THOMAS, John. **La puesta em práctica de la reforma. Ambitos, intereses y recursos**. Banco Interamericano de Desarrollo- Instituto Interamericano para el desarrollo social- INDES. Johns Hopkins University Press, 1991.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. Material exclusivo dos programas de capacitação GAPI-UNICAMP nas disciplinas ministradas pelo DPCT-UNICAMP, 1996.

HAM, Christopher e HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist State**. London, Harvester, Wheatsheaf, 2a. Ed, 1993. (tradução para o português: O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. Material de uso do GAPI-UNICAMP)

HILL, Michael. **Implementação: Uma visão geral**. IN: SARAIVA, Enrique; Ferraz, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília. ENAP, 2006.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M, ANTHONY, Perl. **Studying public policy: policy cycles e policy subsystems**. Third Edition, Oxford. 1995.

HARGROVE, E. C. **The missing link**. Washington. DC, The Urban Institute, 1975.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd ed. Estados Unidos: Harper Collins, 1995.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? IN: SARAIVA, Enrique; Ferraz, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília. ENAP, 2006.

LEAVELL H, Clark EG. **Preventive Medicine for the doctor in his community**. New York: Mc Graw-Hill, 1958.

LASWELL, H.D. Politics: *Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEITE, Flávia Lana. **O PROGRAMA FICA VIVO!:** Uma análise sob a perspectiva do **capital social**. Escola de Governo – Fundação João Pinheiro, 2003.

LINDBLOM, Charles. **O processo de decisão política**. Tradução de Sérgio Bath. Editora Universidade de Brasília, 1981.

LIPSKY, Michael. Los empleados de base em la elaboración de políticas públicas. IN: **Leituras de Gestión Pública**. Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1996.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Saber e poder:** agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas. 2006. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração, Programa de Administração Pública e Governo, São Paulo.

LOWI, Theodore J. Four Systems of policy, politics and choice. IN: **Public Administration Review**, v.32. n.4, 1992.

LOWI, Theodore J. **Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo**. New York: W. W. Northon e Company, 1966.

MAJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. Implementation as evolution (1979). IN: PRESSMAN, Jeffrey L. WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. 1983.

MARQUES, Eduardo C. **Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003.

MAZMANIAN, Paul; SABATIER, Paul A. **Implementation and public policy**. United States, 1983.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política**. Saúde e Sociedade. Vol. 15, p. 72-87, 2006.

MENY, Ives & THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral / 3a Seção do Estado-Maior. Instrução nº 002/2005: **Contém o regulamento sobre a criação e emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco - GEPAR**. Belo Horizonte, 2005. 31p.

MINAS GERAIS, Polícia Militar. Oitava Região da Polícia Militar. **Projeto Potencialização do GEPAR, janeiro de 2007**. Belo Horizonte, Minas Gerais. Reprodução proibida – circulação restrita.

MINAS GERAIS, Polícia Militar. **Capacitação Geral do Grupamento Especializado em Policiamento de Áreas de Risco. Belo Horizonte, Minas Gerais**. Direitos exclusivos da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG). Reprodução proibida – circulação restrita.

MINAS GERAIS. **Plano estadual de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Decreto 43.295 de abril de 2003. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social**. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Decreto 43.334, de 20 de maio de 2003. **Cria o Programa Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Lei Delegada 56 – Resolução 5210 de Dezembro de 2002.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Secretaria de Estado de Defesa Social, 2004). Disponível em: [www.seplag.mg.gov.br](http://www.seplag.mg.gov.br)

MINAS GERAIS. **Prevenção Social à Criminalidade: A experiência de Minas Gerais**. Secretaria de Estado de Defesa Social. Belo Horizonte, MG, 2009.

MINAS GERAIS. **Projeto Controle de Homicídios Fica Vivo!**. Julho de 2003.

MOLINA, Carlos Geraldo. **Modelo de Formación de políticas y programas sociales – Nota de classe**. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el desarrollo social (BNDES), 2002.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico**. Nações Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1998.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. IN: **Entre el diseño y la evaluación El papel crucial de la implementación de los programas sociales**. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006.

PAIXÃO, Antônio L.A **Política da Polícia. Estudos Implementares**. FJP. Mimeo, 1993.

PRESSMAN, Jeffrey L. WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, or, Why it's amazing that federal programs work at all this being a saga of the economic development administration : as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. EUA, 1973.

RHODES, R.A.W. Policy Analysis. IN: MORAN, M; REIS, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of public policy**.New York: Oxford University Press, 2006.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. 1998.

MAZMANIAN, Paul; SABATIER, Paul A. **Implementation and public policy**. United States, 1983.

SABATIER, Paul A. **Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis**. In Journal of Public Policy. n. 6.1986.

SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**.Boulder, CO, Westview Press, 1993.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: Desafios e perspectivas**. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

SARAIVA, Henrique. O Conceito de Políticas Públicas. In SARAIVA, Henrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas. Brasília**: ENAP, 2006.

SENASP. Ministério da Justiça. **Guia para a prevenção do Crime e das violências nos municípios**. 2005.

SILVA, Pedro Luiz Barros; Melo, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleos de Estudo de Políticas Públicas – NEEP, Cad. 48. 2000. UNICAMP.

SILVEIRA, Andrea Maria. **Prevenindo homicídios**: Avaliação do Programa Fica Vivo! no Morro das Pedras. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2007.

SILVEIRA Andrea Maria, Silva B.A.F., Beato Filho. Prevenção de Crimes Urbanos: O Programa Fica Vivo. In: Lima R.S. & Paula L. **Segurança Pública e Violência** – O Estado está cumprindo seu papel. São Paulo: Contexto, 2006 p.77-88.

SIMAN, Ângela Maria. **Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Belo Horizonte, 2005.

SHERMAN LW, Gottfredson D, MacKenzie D, Eck J, Reuter P. Bushway S.. **Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising**. 1997.

SOARES, Luis Eduardo; et. al. **Violência e Política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RelumeDumará/ISER, 1996.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre. N.16, pp. 20-45, 2006.

SUBIRATS, Joan. **Analisis de politicas publicas y eficacia de la administracion**. Ministério para las administraciones publicas. Madrid, 1994.

SUBIRATS, J. & GOMA, R. **Políticas públicas en España**. Barcelona: Ed.Ariel. 1998.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. IN: SARAIVA, Enrique; FERRAZ, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília. ENAP, 2006.

SULBRANDT, José; Navarrete, Natalia; Piergentili, Natalia. Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales. IN: **Entre el diseño y la evaluación El papel crucial de la implementación de los programas sociales**. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006.

SULBRANDT, José; LIRA, Ricardo e IBARRA, Américo. **Redes interorganizacionales em la administración pública**. Revista Del CLAD Reforma y Democracia, Nº 21. Caracas, 2002.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

VILLANUEVA, Luís F. Aguiar. Estudio Introductorio. IN: SARAIVA, Enrique; FERRAZ, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília. ENAP, 2006.

WINTER, C. SOREN. Perspectivas de implementação: status e reconsiderações. IN: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública Coletânea**. Editora Unesp. São Paulo, 2010.

WORLD BANK Department finance, Private Sector and Infrastructure Latin American Region. **Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em Áreas urbanas da América Latina: Um guia resumido de recursos para os municípios**. CRISP, UFMG, 2003.