

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Luísa de Paulo Longuinho

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO À
CRIMINALIDADE EM MINAS GERAIS: o Programa Fica Vivo! e o Programa de
Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional**

Belo Horizonte
2022

Luísa de Paulo Longuinho

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO À
CRIMINALIDADE EM MINAS GERAIS: o Programa Fica Vivo! e o Programa de
Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Área de concentração: Ciência Política/Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci

Versão Final Corrigida

Belo Horizonte
2022

320	Longuinho, Luisa de Paulo.
L858i	Implementação de políticas públicas de prevenção à criminalidade em Minas Gerais: [manuscrito] : o Programa Fica Vivo! e o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional / Luísa de Paulo Longuinho. - 2022.
2022	192 f. Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci.
	Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas – Teses. I. Menicucci, Telma Maria Gonçalves. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 001ª/2022 DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE LUÍSA DE PAULO LONGUINHO

Realizou-se, no dia 05 de janeiro de 2022, às 14:00 horas, por videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada *"IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE EM MINAS GERAIS: o Programa Fica Vivo! e o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional"*, elaborada e apresentada por LUÍSA DE PAULO LONGUINHO, número de registro 2019664091, graduada no curso de ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Telma Maria Gonçalves Menicucci - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Flávia de Paula Duque Brasil (FJP), Prof. José Angelo Machado (DCP/UFMG). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 05 de janeiro de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Jose Angelo Machado, Professor do Magistério Superior**, em 25/01/2022, às 11:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Telma Maria Goncalves Menicucci, Coordenador(a) de curso de pós-graduação**, em 25/01/2022, às 11:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Flavia de Paula Duque Brasil, Usuário Externo**, em 25/01/2022, às 13:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1212271** e o código CRC **B227A22D**.

AGRADECIMENTOS

Um dos maiores aprendizados que tive durante o mestrado foi que o processo e a aprendizagem são tão importantes quanto a entrega final. Isso vale para o meu objeto de estudo, coincidentemente, mas também para o produto final que hoje se materializa na entrega da dissertação, marcada por um vertiginoso processo de amadurecimento em vários aspectos: profissional, acadêmico e pessoal. Tempos de mudanças, que exigiram adaptação de expectativas e a compreensão de que o controle é uma grande quimera. Alguns eventos nos atravessaram de forma irreversível e passamos coletivamente por um período angustiante e extremamente difícil.

Por sorte, sou rodeada de muito amor e agradeco com muito carinho a todas as pessoas que foram meu alicerce também nesse período, pelos laços cultivados e construídos, por todo o afeto com que pude e posso sempre contar.

À minha mãe e à Ana, por serem colo amoroso, compreensivo e por ajudarem a empurrar o barco sempre que precisei. À vovó Divina, pelo carinho e pelos reiterados pedidos, em suas orações, de que fosse encaminhado o melhor para mim. Hoje, graças alcançadas. Ao meu pai, por compartilhar sempre seu grande coração alegre com as minhas conquistas. A toda a família, pela torcida constante.

Às minhas amigas e aos meus amigos da vida toda, com quem compartilho as pequenas e grandes dores de crescimento; pequenas e grandes tristezas e, principalmente, pequenas e grandes alegrias. A felicidade é ainda mais gostosa dividida com vocês e os melhores momentos de que tenho recordação sempre me remetem a esse tipo de celebração. Sei que cada um está vibrando por mim nesse momento.

Ao Departamento de Ciência Política, pelo ensino qualificado que me foi proporcionado, além das coisas que definitivamente a avaliação da CAPES não consegue mensurar, que também agradeço por ter tido a oportunidade de vivenciar nesses últimos anos.

Aos queridos colegas e amigos do Programa de Pós-Graduação, pelos semestres que passamos juntos, presencialmente (que saudade), de coração: obrigada! A lembrança dos dias de convivência na UFMG faz tudo parecer mais leve, mesmo depois desse período solitário de escrita e dos momentos mais difíceis do curso, especialmente no contexto da pandemia.

Agradeço especialmente à Mari, minha companheira do início ao fim nesse processo, que se tornou uma amiga para a vida toda: chegamos até aqui juntas e eu tenho muito orgulho

da forma como a gente construiu essa relação de apoio e afeto, em um contexto acadêmico que carece, por vezes, justamente disso. Meu coração se enche de alegria junto com o seu!

À Telma, pelo conhecimento compartilhado, pela orientação fundamental ao desenvolvimento dessa pesquisa, pela lapidação imprescindível do texto e pela compreensão com os períodos de dificuldade na conciliação do mestrado com o trabalho. Não tenho dúvidas de que essa parceria me rendeu um olhar mais assertivo e afiado como pesquisadora em formação e, também, como gestora pública. Muito obrigada, mais uma vez!

Às professoras e professores do departamento pela generosidade com que fomentaram o aprendizado, cada um à sua maneira. Agradeço especialmente à Geralda, Ana Karruz e José Ângelo por terem contribuído com ferramentas fundamentais, pela atenção e disponibilidade em todos os momentos de troca que tivemos. À secretária e a todos os colaboradores do programa, por todo o apoio e trabalho dedicado.

Também aos professores da Fundação João Pinheiro, primeiros a despertar meu interesse e o brilho nos olhos para as políticas públicas, que, muitas vezes, na correria e nas frustrações do cotidiano no Estado ficam apagados, mas estão sempre ali guiando as decisões. Agradeço especialmente à Flávia, que orientou meus primeiros passos na pesquisa e incentivou a continuidade dessa trajetória.

Aos colegas da Secretaria de Justiça e Segurança Pública e às gestoras com quem tive a oportunidade de trabalhar nesses últimos dois anos, pelo apoio manifestado. Espero, com o conhecimento construído, poder contribuir para uma segurança pública mais efetiva e mais humana.

Meu agradecimento especial à equipe da Prevenção à Criminalidade. Em meio a tantos desafios que se colocam diariamente ao desenvolvimento de uma política de segurança mais democrática e coerente com os problemas enfrentados, é inspirador saber que existem gestores e, notadamente, gestoras vocacionadas, que inegavelmente são o coração e a coluna vertebral da implementação dessa política pública. Obrigada pela generosidade em compartilhar percepções, conhecimentos e vivências.

Reconheço, por fim, o enorme privilégio de estudar na UFMG, sonho antigo que se concretizou em um contexto de desmonte do ensino público, da pesquisa e desenvolvimento no país. Que possamos construir a ciência em uma universidade pública, gratuita, de qualidade e acessível a todos, com o devido reconhecimento do nosso trabalho.

RESUMO

A implementação é compreendida como um processo complexo, inerentemente político, marcado pelas características da política pública e pela interação de diferentes atores, interesses e contextos. Procedeu-se a análise de dois programas da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais, baseados na Segurança Cidadã e, portanto, em uma concepção mais democrática e multidimensional no enfrentamento da violência e da criminalidade. O Programa Fica Vivo! visa contribuir para a prevenção e redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores de áreas com maior incidência desse crime. O Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp) busca favorecer o acesso a direitos e promover a inclusão social de pessoas que passaram por experiências de encarceramento, minimizando as vulnerabilidades agravadas por tal processo. Foi investigado se existem diferenças nos produtos (*outputs*) da implementação entre os programas, que se supôs estarem relacionadas: 1) aos arranjos institucionais, que definem a forma como se articulam atores e interesses e cuja análise permitiu inferir possíveis desdobramentos sobre a capacidade estatal político-relacional na implementação; e 2) às dimensões de conflito e ambiguidade, que se associam às características dos processos de implementação. Os arranjos dos programas preveem formas de articulação entre os agentes envolvidos, mas interações informais são decisivas para tal. Interpretou-se que o arranjo institucional do Fica Vivo! é mais robusto, especialmente pela existência de uma instância formal de interação. Foram identificados elementos que favoreceram o desenvolvimento de capacidades político-relacionais, a legitimidade e a aprendizagem para os dois programas. Os arranjos combinam alta flexibilidade e adaptabilidade na ponta, como condições para a implementação, e os implementadores desempenham papel fundamental. A análise empírica das dimensões de conflito e ambiguidade levou à relativização do modelo teórico de Matland (1995). Tais fatores não variam apenas entre os programas, mas internamente a eles, a depender da atividade: o atendimento direto ao público envolve maior ambiguidade e menor conflito, enquanto as ações de articulação também são permeadas pela alta ambiguidade, mas por maior conflito. O conflito se manifesta de forma mais acentuada no Fica Vivo!, em que há forte interlocução com atores que possuem visões diferentes e a dificuldade de conciliação entre Proteção Social e Intervenção Estratégica. Para o PrEsp, ele decorre do estigma relacionado ao egresso, implicando maior invisibilidade e necessidade de sensibilização constante, o que indica resistências na implementação. Entendeu-se haver, neste programa, maior aderência com a implementação experimental. No Fica Vivo!, por sua vez, as características experimentais limitam-se às ações de atendimento e inferiu-se que as ações de articulação, apesar do alto conflito e alta ambiguidade, não se enquadram categoricamente no tipo simbólico, mas têm maior semelhança com a implementação política. Em suma, os produtos da implementação são fortemente dependentes das formas de atuação dos implementadores, de sua interação e práticas junto ao público-alvo. A variação nos perfis dos atores envolvidos está associada a formas de implementação também variadas entre os municípios ou territórios. A implementação tem caráter aberto, constituindo também um processo de formulação da política.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas. Arranjos institucionais. Segurança Cidadã. Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais.

ABSTRACT

Implementation is understood as a complex process, inherently political, marked by the characteristics of public policy and the interaction of different actors, interests and contexts. Two programs of the Crime Prevention Policy of Minas Gerais were analyzed, based on Citizen Security and, therefore, on a more democratic and multidimensional concept in the fight against violence and crime. The Fica Vivo! aims to contribute to the prevention and reduction of homicides of adolescents and young people living in areas with a higher incidence of this crime. The Program for the Social Inclusion of Exempted from the Prison System (PrEsp) seeks to favor access to rights and promote the social inclusion of people who have gone through incarceration experiences, minimizing the vulnerabilities aggravated by this process. It was investigated whether there are differences in the outputs of the implementation between the programs, which were supposed to be related to 1) institutional arrangements, which define how actors and interests are articulated and whose analysis allowed inferring possible consequences on the political-relational state capacity in implementation; and 2) the dimensions of conflict and ambiguity, which are associated with the characteristics of the implementation processes. The program arrangements provide for forms of articulation between the agents involved, but informal interactions are decisive for this. It was interpreted that the institutional arrangement of Fica Vivo! it is more robust, especially due to the existence of a formal interaction instance. Elements that favored the development of political-relational capacities, legitimacy and learning for the two programs were identified. Arrangements combine high flexibility and adaptability at the edge as conditions for implementation, and implementers play a key role. The empirical analysis of the dimensions of conflict and ambiguity led to the relativization of Matland's (1995) theoretical model. Such factors do not only vary between programs, but internally within them, depending on the activity: direct service to the public involves greater ambiguity and less conflict, while articulation actions are also permeated by high ambiguity, but by greater conflict. The conflict is more pronounced in Fica Vivo!, where there is strong dialogue with actors who have different views and the difficulty of reconciling Social Protection and Strategic Intervention. For PrEsp, it stems from the stigma related to the graduate, implying greater invisibility and the need for constant awareness, which indicates resistance to implementation. In PrEsp, it was understood that there was greater adherence to the experimental implementation. In Fica Vivo!, the experimental characteristics are limited to the care actions. It was inferred that the articulation actions, despite the high conflict and high ambiguity, do not categorically fit into the symbolic type, but are more similar to policy implementation. In short, the implementation products are heavily dependent on the ways the implementer's act, their interaction and practices with the target audience. The variation in actors' involved profiles is associated with forms of implementation that also vary between municipalities or territories. Implementation is open, also constituting a policy formulation process.

Keywords: Implementation of public policies. Institutional arrangements. Citizen Security. Crime Prevention Policy of Minas Gerais.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Paradigmas da política de Segurança no Brasil e suas principais características	44
Quadro 2 - Programas da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais	56
Quadro 3 - Critérios de escolha dos programas analisados	69
Quadro 4 - Conceitos e variáveis e sua operacionalização	72
Quadro 5 - Áreas de atuação do Programa Fica Vivo! (2020)	80
Quadro 6 - Arranjos institucionais e capacidades político-relacionais na implementação dos programas Fica Vivo! e PrEsp	159
Quadro 7 - Conflito, ambiguidade e tipos de implementação no Fica Vivo! e no PrEsp	168

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Matriz de Ambiguidade e Conflito: Processos de implementação	27
Figura 2 - Diferenciação entre abordagens de capacidades estatais	35
Figura 3 - Operacionalização do conceito de capacidade estatal	36
Figura 4 - Estruturas previstas no Decreto nº 43.334/2003, que criou o Programa de Controle de Homicídios	78
Figura 5 - Ações previstas na metodologia do PrEsp	94
Figura 6 - Enquadramento dos programas Fica Vivo! e PrEsp conforme a Matriz de Ambiguidade x Conflito	99

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição das despesas da PMMG, PCMG e a Secretaria de Estado responsável pela pasta da segurança pública (Minas Gerais 2002-2020)	52
Gráfico 2 - Evolução do número de unidades de prevenção à criminalidade	59
Gráfico 3 - Público atendido pelo PrEsp por tipo de liberação	90
Gráfico 4 - Distribuição do público do PrEsp por sexo (2019)	136
Gráfico 5 - Distribuição do público do PrEsp por faixa etária (2019)	136
Gráfico 6 - Distribuição do público do PrEsp por cor/raça (2019)	136
Gráfico 7 - Distribuição do público do PrEsp por grau de escolaridade (2019)	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valores repassados via parceria para a Política de Prevenção à Criminalidade (2003-2020)	60
---	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACS	Agente Comunitário de Saúde
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
Ceapa	Central de Acompanhamento de Alternativas Penais
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CPC	Centros de Prevenção à Criminalidade
CPEC	Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
Crisp	Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública
DEAOP	Diretoria de Apoio Operacional
DEPEN-MG	Departamento Penitenciário de Minas Gerais
DOI-CODI	Destacamento de Operações e Informações – Centro de Operações de Defesa Interna
DPMG	Defensoria Pública de Minas Gerais
FJP	Fundação João Pinheiro
FUNDEP	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
GEPAR	Grupamento Especializado em Policiamento de Áreas de Risco
GIE	Grupo de Intervenção Estratégica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEP	Lei de Execução Penal
MEI	Microempreendedores Individuais
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
NAF	Núcleo de Assistência às Famílias
Nesp	Núcleo de Estudos em Segurança Pública
NESTH	Núcleo de Estudos Sobre o Trabalho Humano
NPC	Núcleos de Prevenção à Criminalidade
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMS	Organização Mundial de Saúde

ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCMG	Polícia Civil de Minas Gerais
PETP	Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPCAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçadas de Morte
PrEsp	Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
ReNP	Regulamento e Normas de Procedimentos do Sistema Prisional de Minas Gerais
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SEAP	Secretaria de Estado de Administração Prisional
Sedese	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
Sejusp	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Seplag	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SESC	Serviço Social do Comércio
SESP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
SHUA	Superintendência de Humanização do Atendimento
SIGIE	Sistema de Informação do Grupo de Intervenção Estratégica
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SNI	Serviço Nacional de Informação
SPEC	Superintendência de Prevenção à Criminalidade
STJ	Superior Tribunal de Justiça
Supec	Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

UNODC

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

UPC

Unidade de Prevenção à Criminalidade

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS TEÓRICAS E ANALÍTICAS	21
	2.1 O desenvolvimento dos estudos de implementação de políticas públicas.....	21
	2.2 Capacidades estatais para a implementação de políticas públicas.....	29
	2.3 Abordagem dos arranjos institucionais para a análise da implementação de políticas públicas	33
	2.4 Síntese dos argumentos mobilizados sobre a implementação de políticas públicas	36
3	A POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS	38
	3.1 Características e paradigmas da política de segurança pública no Brasil.....	39
	3.2 Reformas, trajetória da política de segurança pública em Minas Gerais e a inserção da Política de Prevenção à Criminalidade	46
	3.3 Concepção, programas e estratégia de implementação da Política de Prevenção à Criminalidade	53
4	METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE	63
	4.1 Perguntas, argumentos e hipóteses	63
	4.2 O estudo de caso e os casos	66
	4.3 Conceitos e variáveis	69
	4.4 Estratégias de pesquisa e coleta de dados.....	74
5	CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS QUANTO AOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ÀS DIMENSÕES DE CONFLITO E AMBIGUIDADE	76
	5.1 O arranjo institucional do Programa Fica Vivo!	76
	5.2 O arranjo institucional do Programa de Inserção Social dos Egressos do Sistema Prisional (PrEsp)	87
	5.3 Características dos programas quanto ao conflito, ambiguidade, e tipo de processo de implementação esperado.....	94
6	A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FICA VIVO!	102
	6.1 Estruturas previstas no Decreto nº 43.334/2003.....	102
	6.2 Eixo Proteção Social.....	104
	6.3 Análise da dinâmica social das violências e da criminalidade	104
	6.4 Oficinas de esporte, cultura e arte	107

6.5	Atendimentos individuais aos jovens e adolescentes e articulação de rede	112
6.6	Fóruns Comunitários, Projetos Locais, Projetos de Circulação e Projetos (Inter) Institucionais	116
6.7	Eixo de Intervenção Estratégica	118
6.8	Formação e funcionamento dos Grupos de Intervenção Estratégica.....	119
6.9	Articulação com o GEPAR.....	126
6.10	Considerações sobre a integração dos Eixos Proteção Social e Intervenção Estratégica	131
7	A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIAL DE EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL.....	133
7.1	Atendimentos individuais ao público-alvo	133
7.2	Atendimentos e orientações a familiares	139
7.3	Encaminhamentos para serviços e políticas públicas e acompanhamento dos retornos - inserção das pessoas egressas na Rede de Proteção Social	140
7.4	Grupos com egressos - atividades coletivas	143
7.5	Interlocação com as unidades prisionais	145
7.6	Articulações realizadas junto à rede de trabalho e qualificação profissional para capacitação de pessoas egressas do sistema prisional	147
7.7	Articulação com os órgãos que compõem o sistema de justiça criminal	151
7.8	Assistência material por meio de cestas básicas e vale transporte	154
7.9	Realização e participação em eventos, campanhas, seminários para apresentação de resultados e debates sobre a temática	155
8	A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS EM PERSPECTIVA COMPARADA	157
8.1	Arranjos institucionais e capacidades político-relacionais para a implementação dos programas	157
8.2	Conflito, ambiguidade e características dos programas quanto aos tipos de processo de implementação	163
8.3	Características comuns à implementação dos dois programas	168
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	171
	REFERÊNCIAS	176
	APÊNDICE A	187
	APÊNDICE B.....	188
	APÊNDICE C	189

1 INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas é um tema central para compreender a atuação do Estado e as respostas por ele oferecidas a problemas sociais complexos por natureza. Em geral, os estudos de implementação dedicam-se a compreender como as políticas formuladas se materializam no atendimento e entrega de serviços públicos à população, sob diferentes recortes. O presente trabalho situa-se nesse subcampo da análise de políticas públicas.

Compreendeu-se que a implementação não se limita à mera execução administrativa das atividades guiadas por objetivos previamente formulados, mas consiste em um processo também político, em que mudanças e reformulações são frequentes em razão da interação entre diferentes atores, interesses e contextos. Desse modo, a análise da implementação aqui proposta não se restringe à avaliação prescritiva da estrita conformidade entre o que foi formulado e o que foi efetivamente executado, mas amplia a lente da pesquisa a fim de identificar e interpretar também a dimensão de aprendizagem proporcionada por esse processo.

Como objeto da pesquisa, situa-se a Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais, criada em 2003, em um contexto mais amplo de reformas administrativas no Poder Executivo estadual e, especificamente, na área da segurança pública. Tais reformas visavam oferecer resposta a um aumento alarmante dos índices de criminalidade que teve início no final dos anos 1980 e se acentuou na década subsequente. Os programas instituídos foram reconhecidos como inovadores, nacional e internacionalmente, por aplicarem a concepção de Segurança Cidadã, que propõe soluções para o problema da criminalidade em articulação com políticas educacionais, sociais, culturais e de ampliação do acesso a grupos considerados de maior risco – tanto nos processos de vitimização quanto de criminalização. Nessa lógica, busca-se reduzir fatores de risco, mas também potencializar fatores de proteção.

O desenho da pesquisa enfoca o estudo de caso dos processos de implementação de dois dos programas de Prevenção à Criminalidade: I) o Programa Fica Vivo!, que tem como objetivo contribuir para a prevenção e a redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores de áreas em que esses crimes possuem maior incidência; e II) o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp), que busca favorecer o acesso a direitos e promover condições para inclusão social de egressos do Sistema Prisional, minimizando as vulnerabilidades relacionadas a processos de criminalização e agravadas pelo aprisionamento.

A violência e a criminalidade, enquanto fenômenos em que esses programas se propõem a intervir, consistem em problemas prementes no Brasil, frente à ineficiência da ação estatal

puramente repressiva por meio das polícias e do encarceramento em massa. A despeito do dispêndio de volumosos recursos na área da segurança pública, não se tem verificado soluções satisfatórias. No cerne da questão, vem sendo apontada a violência institucional perpetrada pelo próprio Estado, e as evidências demonstram e reforçam o recorte de raça e classe social do problema: a maioria das vítimas da violência letal são homens negros jovens (FBSP, 2020). Destaca-se, pois, a relevância do enfoque a esse público na Política de Prevenção à Criminalidade, em um cenário em que a omissão do Estado significa não apenas a ausência da garantia de direitos sociais diversos, mas a violação do direito fundamental à vida.

A política em questão foi objeto de diferentes avaliações, especialmente no campo da sociologia e criminologia, que buscaram compreender seus resultados, demonstrando contribuições para a redução dos homicídios no estado e quedas na taxa de criminalidade (SILVEIRA, 2007; SAPORI, 2007; BEATO FILHO; SILVEIRA, 2014; RIBEIRO; LOPES, 2018). O reconhecimento dos resultados parece ter contribuído para a manutenção desses programas no bojo das ações estaduais de segurança por quase duas décadas, não havendo descontinuidade mesmo no contexto atual brasileiro, de recrudescimento de discursos conservadores na área.

Ainda que incorporem em sua concepção uma forma diferenciada de lidar com a criminalidade, representando um avanço na agenda pela democratização da política de segurança, pontuou-se que a implementação dos programas é também marcada pelas características dessa área de política e pela atuação de instituições tradicionais, como as Polícias Militar e Civil, o Ministério Público, o Poder Judiciário, os sistemas prisional e socioeducativo, e a Defensoria Pública. A pesquisa busca compreender, portanto, de que forma a interação com tais instituições acontece, trazendo a perspectiva dos atores que atuam na implementação.

Além da interação com as instituições de justiça e segurança pública, por abarcarem a perspectiva da proteção social, os programas também dialogam com os municípios e com as políticas sociais implementadas no nível local: saúde, educação, assistência social, dentre outras. Essa interação entre políticas sociais e de segurança pública pode ser considerada ainda incipiente, quando não conflituosa, e constitui, também, objeto de interesse, tendo em vista possíveis contribuições para compreender ações com caráter intersetorial.

Pontuou-se, ainda, que focar aspectos intrínsecos à implementação permite incorporar elementos para a análise dos mecanismos pelos quais a política opera para produzir seus resultados em sentido mais amplo, nos fenômenos que se propõe a intervir. O enfoque do estudo engloba nuances associadas às aprendizagens e inovações na execução da política. Isso posto,

o trabalho se justifica empiricamente também na medida em que pode contribuir para aprimorar o campo de estudos sobre a implementação de políticas públicas na área da segurança, que possui diferentes constrições institucionais, sociais e culturais, aprofundando esse conhecimento na Ciência Política. Apesar da validade se limitar aos programas analisados, as interpretações elaboradas podem apoiar a análise de outras políticas públicas, a melhor compreensão do funcionamento das instituições de segurança pública e das políticas implementadas no nível subnacional dos estados.

A agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas, especialmente os estudos que vêm sendo desenvolvidos mais recentemente no Brasil, relaciona-se analiticamente a temáticas como a governança, instrumentos de ação pública, novos arranjos institucionais, processos multiníveis, sistemas de coordenação e capacidades estatais na implementação (SAETREN, 2014; HILL; HUPE, 2003; HOWLETT, 1991 *apud* LOTTA, 2019). A pesquisa dialoga com tais desenvolvimentos teóricos, buscando compreender componentes políticos e relacionais da atuação do Estado na atualidade. Dessa forma, busca-se contribuir indiretamente para uma compreensão acerca da necessidade de se articular diferentes atores para a execução de decisões no âmbito de políticas específicas.

A linha argumentativa desenvolvida para a compreensão da implementação dos programas direciona a análise para dois fatores principais. O primeiro deles é o arranjo institucional, compreendido como o “[...] conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13). O arranjo institucional de uma política ou de um programa é entendido como um fator-chave para compreender os produtos (*outputs*) da implementação, especialmente para programas que pressupõem a interação entre diferentes atores e instituições, como é o caso dos programas da Política de Prevenção à Criminalidade.

Considerou-se que uma das explicações para a capacidade de implementação de políticas públicas relaciona-se à noção de capacidades estatais, compreendida não somente como capacidade burocrática da atuação do Estado, mas também político-relacional, referindo-se às interações estatais com atores sociais, políticos e econômicos, consideradas essenciais para garantir a viabilidade e legitimidade de uma política pública (PIRES; GOMIDE, 2014). Para compreender essa dimensão de capacidade para a implementação, o processo foi mapeado a partir de seu arranjo institucional, buscando evidenciar a estrutura de governança implícita ou

explícita nos programas, identificar atores e seus papéis, processos e mecanismos de interação entre eles (PIRES; 2016).

O segundo fator analisado são as dimensões de conflito e ambiguidade de uma política pública, que influenciam nas características dos processos de implementação, conforme o modelo elaborado por Matland (1995). O conflito diz respeito a divergências em relação aos objetivos colocados ou às atividades necessárias à implementação. A ambiguidade, por sua vez, está associada à ausência de definições claras e bem estabelecidas, podendo ser verificada em relação aos objetivos mais gerais ou aos meios para implementá-los, definição de papéis e fluxos na política. O conflito geralmente tem origem em uma incompatibilidade de valores e pode dificultar a inclusão de atores necessários à viabilização das entregas. A ambiguidade, por sua vez, não é entendida como um fator necessariamente negativo e influencia a capacidade dos superiores de monitorar os processos e atividades envolvidos na implementação, a probabilidade de a política ser compreendida uniformemente nos diferentes locais de implementação, bem como a amplitude da discricionariedade existente na ponta, e o papel maior ou menor dos fatores contextuais, considerando também a variação das formas de atuação em cada local de implementação (MATLAND, 1995).

A pergunta geral que se pretendeu responder nesta dissertação foi: há diferenças entre os *outputs* da implementação, entendidos como a forma como efetivamente ocorreram os processos e as entregas previstas, entre os dois programas? Se sim, essas diferenças são afetadas pelos seus respectivos arranjos institucionais e pelo grau de conflito e ambiguidade envolvidos nos programas?

Ainda, há questões derivadas dessa pergunta geral:

1. Partindo da matriz de conflito e ambiguidade de Matland (1995), há diferenças entre os dois programas em relação a esses dois elementos e como eles afetam a sua implementação e os *outputs* produzidos? Como o grau de conflito se manifesta em cada um dos programas e afeta a adesão/inclusão de atores necessários à implementação? Como o grau de ambiguidade se manifesta em cada um dos programas e afeta a discricionariedade e a flexibilidade existentes para os implementadores?

2. Partindo do suposto da necessidade de colaboração entre os atores envolvidos na implementação dos dois programas, existem diferenças entre os arranjos institucionais na forma em que definem a articulação entre os diferentes atores e os mecanismos de cooperação, que possam favorecer ou não o desenvolvimento de capacidades político-relacionais para a implementação dos programas?

Para responder a essas perguntas, foi necessário compreender, inicialmente, as características institucionais, paradigmas e especificidades que marcam a trajetória da política de Segurança Pública no Brasil e, especificamente, a Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais. Os programas diferenciam-se, em sua concepção, das visões tradicionais da área da segurança pública. Assim, um dos focos da investigação foi direcionado às possíveis dificuldades para obtenção de cooperação entre os participantes do processo e impasses e desafios que podem surgir na implementação. Partiu-se, pois, das seguintes hipóteses:

H₁: Os programas analisados apresentam diferenças, entre si, quanto aos arranjos institucionais, que definem os atores envolvidos na implementação, formas de processar conflitos e interesses, e favorecer a aprendizagem e a inovação nos programas; e essas diferenças afetam o processo e os *outputs* da implementação ao favorecer, ou não, o desenvolvimento de capacidades relacionais.

H₂: As dimensões de conflito e ambiguidade se manifestam de forma diferente entre os dois programas de Prevenção em análise. Em função das características de cada programa, decorre variação no tipo de processo de implementação, que está relacionado com o peso de fatores mais determinantes para a entrega dos *outputs* da implementação, como os recursos disponíveis, os fatores contextuais, a importância política e a força das coalizões envolvidas na implementação.

Os resultados da análise demonstram que os arranjos dos programas combinam alta flexibilidade e adaptabilidade na ponta, como condições para a implementação. São previstas formas de articulação entre os agentes envolvidos, mas interações informais são decisivas para essa articulação, o que faz com que os implementadores desempenhem papel fundamental. O arranjo institucional do Fica Vivo! é mais robusto, especialmente pela existência de uma instância formal de interação. Foi possível, ainda, identificar elementos que favoreceram o desenvolvimento de capacidades político-relacionais, a legitimidade e a aprendizagem para os dois programas.

A análise empírica das dimensões de conflito e ambiguidade levou à relativização do modelo teórico de Matland (1995), visto que os fatores não variam apenas entre os programas, mas internamente a eles, a depender da atividade: o atendimento direto ao público envolve maior ambiguidade e menor conflito, enquanto as ações de articulação também são permeadas pela alta ambiguidade, mas por maior conflito. Ainda, nem sempre é possível atribuir características simbólicas a políticas com alto grau de conflito e ambiguidade. O conflito se manifesta de forma mais acentuada no Fica Vivo!, onde há forte interlocução com atores que

possuem visões diferentes e a dificuldade de conciliação entre Proteção Social e Intervenção Estratégica. Para o PrEsp, ele decorre do estigma relacionado ao egresso, implicando maior invisibilidade e necessidade de sensibilização constante, o que indica resistências na implementação.

Os resultados demonstraram que os produtos da implementação são altamente dependentes das formas de atuação dos implementadores, de sua interação e práticas junto ao público-alvo. A variação nos perfis dos atores envolvidos está associada a formas de implementação também diversas entre os municípios ou territórios. Tais características apontam caráter aberto do processo de implementação, indicando que se relacionam, também, ao momento em que a política é formulada.

A pesquisa possui caráter descritivo e analítico e foi feita por meio do estudo de caso dos dois programas, a fim de permitir a compreensão em profundidade dos processos de implementação, enfocando as relações internas a cada caso e as diferenças e similaridades entre eles. Os programas foram escolhidos intencionalmente após revisão teórica e documental preliminar, atendendo aos critérios explicitados na metodologia de análise – detalhada em capítulo específico. Foram utilizados como fontes de informação análises já produzidas e documentos que regulamentam e estabelecem as metodologias dos programas, dados de monitoramento, dentre outros disponíveis. Além disso, foram realizadas entrevistas a fim de coletar as percepções de atores-chave diretamente envolvidos na implementação.

A partir do objetivo geral de analisar os produtos da implementação dos dois programas considerados a partir das hipóteses mobilizadas, os objetivos específicos definidos se refletem na estrutura da dissertação:

- a) Revisar a literatura sobre implementação de políticas públicas e sua interseção com a literatura de capacidades estatais, mobilizando o marco teórico e analítico da pesquisa;
- b) Apresentar a Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais, partindo da concepção de Segurança Cidadã e situando em que condições se deram sua formulação e desenvolvimento nas ações de segurança pública do estado;
- c) Detalhar o caminho metodológico para a análise dos processos de implementação dos dois programas selecionados – PrEsp e Fica Vivo! –, refinando as perguntas, argumentos e hipóteses, conceitos e variáveis, e as estratégias de pesquisa adotadas;
- d) Descrever os arranjos institucionais e analisar as dimensões de conflito e ambiguidade nos programas, buscando inferir aspectos que podem ser esperados como características dos processos de implementação;

- e) Analisar a implementação dos dois programas, descrevendo como foram efetivamente implementados os produtos (*outputs*) previstos, com base nas percepções coletadas por meio das entrevistas, além de informações subsidiárias obtidas em documentos disponíveis;
- f) Discutir, sob perspectiva comparada, os processos de implementação do Fica Vivo! e do PrEsp, tendo em vista as questões de pesquisa e hipóteses colocadas a partir da literatura;
- g) Tecer considerações finais, compilando os principais desenvolvimentos do trabalho.

O trabalho está organizado de modo a atender cada um desses objetivos, dividindo-se em oito capítulos, além desta introdução. O Capítulo 2 dedica-se à revisão da literatura sobre implementação de políticas públicas, destacando os desenvolvimentos teóricos utilizados na pesquisa. O Capítulo 3 apresenta a Política de Prevenção à Criminalidade, considerando seu contexto de criação, a concepção e escopo dos programas. No Capítulo 4, detalhou-se a metodologia de análise dos programas escolhidos, retomando as perguntas e hipóteses em uma perspectiva mais aprofundada e explicitando as decisões metodológicas adotadas, os conceitos e variáveis, bem como as estratégias e técnicas utilizadas na coleta e análise dos dados. No Capítulo 5, é feita a descrição dos arranjos institucionais e a análise dos dois programas a partir dos documentos utilizados, quanto às dimensões de conflito e ambiguidade, buscando inferir características da implementação. Os Capítulos 6 e 7, por sua vez, analisam, respectivamente, a implementação do Fica Vivo! e do PrEsp, a partir dos seus *outputs*. O Capítulo 8 analisa os programas em perspectiva comparada, buscando responder às perguntas colocadas na pesquisa e sistematizar os principais achados. Por fim, no Capítulo 9, são compiladas as considerações finais.

2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS TEÓRICAS E ANALÍTICAS

O objetivo deste capítulo é revisar a literatura sobre a implementação de políticas públicas, destacando os principais recortes teóricos e analíticos que embasaram a construção da pesquisa.

Para tal, a primeira seção explora a evolução dos estudos de implementação, compreendendo que se trata de um processo complexo, inerentemente político e cujos resultados podem ser determinados por múltiplos fatores, que variam a depender das características da política pública em análise. A implementação é entendida como processo interativo, que ultrapassa a mera tradução dos objetivos políticos em ação, implica necessariamente a tomada de decisões e, por conseguinte, conflitos diversos que se manifestam a partir da interação entre os diferentes atores envolvidos.

Na segunda seção, é abordada a interseção da literatura de implementação com o conceito de capacidades estatais. Tomando como ponto de partida as abordagens tradicionais, que enfocam as dimensões de capacidade burocrática, são discutidas perspectivas mais amplas, que englobam uma dimensão de capacidade político-relacional, tendo em vista a incorporação de diferentes atores na produção de políticas públicas.

Os argumentos desenvolvidos nessas primeiras seções reforçam o entendimento de que é relevante para a análise da implementação utilizar modelos analíticos capazes de abarcar os atores envolvidos como parte constitutiva desse processo. Na terceira seção, as duas discussões teóricas se conectam a partir da abordagem dos arranjos institucionais de políticas públicas, que definem a forma pela qual os atores se articulam na implementação de uma determinada política. O mapeamento e descrição dos arranjos em funcionamento é uma ferramenta analítica importante para a análise da implementação, bem como para compreender como e se esse processo pode influenciar também as capacidades estatais.

Por fim, na quarta seção, é construída uma síntese a partir dessa linha argumentativa, sistematizando os aspectos-chave e direcionando a análise para características específicas da área da Política de Prevenção à Criminalidade, que se insere na área da segurança pública.

2.1 O desenvolvimento dos estudos de implementação de políticas públicas

Os estudos que têm a implementação como objeto podem ser situados no subcampo da análise de políticas públicas e, em geral, são embasados nas construções teóricas e

metodológicas da ciência política e da administração pública. A despeito da multiplicidade de recortes, tais análises têm em comum o enfoque no momento específico da materialização de uma política pública, quando um objetivo político previamente definido se traduz efetivamente em ação (LOTTA, 2019).

O processo de implementação como objeto na análise de políticas públicas ganhou ênfase a partir da década de 1970, na medida em que os resultados da ação do Estado pareciam estar aquém das expectativas e objetivos definidos inicialmente na formulação (BARRET, 2004, *apud* PÜLZL; TREIB, 2007). Os estudos pioneiros no campo percebem-na, sobretudo, como um problema, destacando as chamadas falhas de implementação ou desvios de rota, às quais foram atribuídos o insucesso no alcance dos resultados propostos. Essa tônica fica clara no próprio título do clássico trabalho de Pressman e Wildawsky (1973), sobre o qual se apoiaram Winter (2010) e Pülzl e Treib (2007): “Implementação: como as grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland; ou, porque é incrível que os programas federais ainda funcionem”.

Esse primeiro conjunto de análises tem caráter prescritivo e normativo, posto que a medida de sucesso da implementação é a estrita conformidade com os objetivos estabelecidos pelos formuladores. Em consonância, desenvolveu-se a perspectiva identificada como *top-down* (de cima para baixo), que parte do contexto da decisão sobre determinada política e interpreta o processo de implementação como a execução hierárquica de intenções definidas no âmbito central, enfatizando a necessidade de que os tomadores de decisão fossem capazes de produzir objetivos inequívocos e de controlar sua consecução. É assumida a legitimidade democrática das decisões tomadas no topo, o que aproxima o modelo de um ideal de controle, obediência e eficácia técnico-administrativa (AZEREDO, LUIZA; BAPTISTA, 2014)¹.

Em contraponto, está a abordagem *bottom-up* (de baixo para cima), que parte da identificação dos atores responsáveis pela execução, entendendo que a implementação encontra sua expressão nas estratégias rotineiras de solução de problemas adotadas por esses “burocratas de nível de rua”. Diferentemente da concepção hierárquica adotada nos modelos *top-down*, essa abordagem trata como intrínseca a discricionariedade dos atores que se encontram na ponta, bem como a dificuldade de controle da sua atuação e desdobramentos por parte do nível central (PÜLZL; TREIB, 2007; WINTER, 2010). Enfatiza-se, assim, o papel dos implementadores e como a relação desses atores com o público-alvo afeta os resultados da implementação.

¹ Estudos como os de Van Meter e Van Horn (1975) e de Mazmanian e Sabatier (1983) foram expoentes nessa perspectiva (PÜLZL; TREIB, 2007).

Um dos estudos centrais da abordagem *bottom-up* é o trabalho desenvolvido por Lipsky (1980) “*Street Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*”. A teoria sobre a burocracia de nível de rua focaliza a atuação discricionária dos funcionários que estão na ponta na prestação dos serviços públicos ou aplicação de regulamentações, que exercem papel central na implementação em razão dos diferentes mecanismos de tratamento, priorização e classificações padronizadas que tendem a aplicar para agrupar o cidadão nessas interações.

Uma terceira geração de estudos questiona a oposição entre duas perspectivas anteriores, formando teorias chamadas de híbridas ou de síntese. Tais desenvolvimentos são importantes para a sistematização de fatores que, até então, haviam recebido pouca atenção, incorporando variáveis de ambos os modelos a depender do contexto da análise (O'TOOLE, 2000 *apud* AZEREDO, LUIZA; BAPTISTA, 2014; PÜLZL; TREIB, 2007; WINTER, 2010). O tipo de política a ser implementado ganha relevo, tendo em vista a distinção entre políticas distributivas, regulatórias e redistributivas, que envolvem diferentes grupos como partes interessadas, assim como diferentes níveis de conflito na implementação (LOWI, 1972; RIPLEY; FRANKLIN, 1982 *apud* PÜLZL; TREIB, 2007).

Cabe notar que os estudos clássicos de políticas públicas tradicionalmente reforçam a visão *top-down* da formulação, compreendendo a implementação como uma das fases que compõem o ciclo de uma política (*policy cycle*). O desenho, objetivos e metas da política, definidos previamente, não passariam necessariamente por mudanças ao longo do ciclo e os problemas na implementação são entendidos como desvios de rota. Embora essa divisão seja bastante instrumental para fins analíticos, ela não considera que a implementação também tem aspectos intrínsecos e muitas vezes não previstos no momento da formulação, bem como influencia esse processo por meio de efeitos de *feedback* (SILVA; MELO, 2000).

A percepção tecnocrática da implementação como um ato substancialmente administrativo elimina a compreensão do jogo político incrustado nas decisões dos diferentes atores envolvidos. Além de desconsiderar que qualquer decisão governamental seja inerentemente política, por envolver a distribuição de custos e benefícios a partir da utilização de recursos públicos, ela também desconsidera que a própria burocracia possui interesses e não necessariamente segue uma lógica racional-legal como pressupõe a noção hierárquica weberiana (SILVA; MELO, 2000). Ainda, conforme apontou Grindle (1980), as tentativas de explicar a divergência entre o que foi formulado e o que foi realmente implementado levaram à constatação de que a implementação, mesmo quando considerada “bem-sucedida”, ou seja, em conformidade com aquilo que foi formulado (na visão *top-down*), envolve muito mais que

a tradução mecânica de objetivos em procedimentos rotineiros. A concepção de implementação compartilhada por esses autores é a de que é um processo contínuo de tomada de decisão por uma variedade de atores, cujo resultado é determinado pelo conteúdo do programa em execução e pela interação dos tomadores de decisão dentro de um contexto político-administrativo dado.

Sob essa perspectiva, Silva e Melo (2000) destacaram elementos como a aprendizagem (*policy learning*), evolução e adaptação. Tendo em vista esse caráter, a implementação em si constitui uma fonte de informações para a formulação de políticas, de modo que a análise dos resultados obtidos é importante não apenas como instrumento de correção de rota, mas como aprendizado. Como consequência, a noção de implementação como etapa subsequente da formulação é recusada. Assumir a dimensão política do processo implica, ainda, uma posição mais realista que defende a importância de se incorporar ao processo de formulação e implementação de políticas mecanismos que garantam a sustentação e legitimidade das intervenções junto aos atores envolvidos (SILVA; MELO, 2000).

Conceitos como partes interessadas (*stakeholders*) e coalizões de defesa (*advocacy coalitions*) foram trazidos nos estudos de Sabatier (1986; 1999) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993), e utilizados para explicar a mudança política e aprendizagem. Essa abordagem destaca a importância da interação entre especialistas de uma política pública como forma de contribuir com a compreensão do problema que se propõem a solucionar. As inovações se explicam não apenas por fatores contextuais, mas pela interação dentro dessa comunidade de política, de modo que é também enfatizada a importância dos valores e crenças compartilhados.

Nesse mesmo raciocínio, é tida como chave a incorporação de uma visão estratégica dos problemas de implementação, tendo em vista a viabilidade política e os desafios para a coordenação interorganizacional. Conforme apontaram Silva e Melo (2000), o desenho estratégico das políticas envolve a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre eles. Os mecanismos de coordenação interinstitucional são importantes especialmente em contextos democráticos, na medida em que há uma diversidade considerável de agentes implementadores.

Dentre os modelos de síntese, Matland (1995) defendeu que é funcional oferecer uma descrição do processo de implementação que direcione aos fatores de maior importância, levando em consideração uma avaliação cuidadosa das características da política que se

pretende analisar². Desta perspectiva, para uma classificação dos tipos de processos de implementação, ele considerou duas dimensões: grau de ambiguidade e grau de conflito.

O conflito está diretamente associado à verificação de uma interdependência entre os atores, incompatibilidade de objetivos e visões e um elemento de soma-zero nas interações (DAHRENDORF, 1958 *apud* MATLAND, 1995). Ele existe quando mais de uma organização enxerga a política como diretamente relevante para os seus interesses e quando tais organizações possuem visões incongruentes. As divergências podem surgir em relação tanto aos objetivos colocados como às atividades necessárias à sua implementação. Portanto, as disputas podem se desenvolvem em torno de aspectos relacionados ao papel atribuído a cada ator, mas também em torno dos meios propostos para alcançar os objetivos.

Matland (1995) pontuou que as teorias *top-down* e *bottom-up* também apresentam visões diferentes do conflito. Enquanto a primeira entende que o conflito pode ser manipulado e ajustado no momento do desenho da política, a segunda argumenta que o conflito é dado, muitas vezes por causa do assunto ou problema tratado. O autor defendeu que certos tipos de conflito são passíveis de serem administrados para viabilizar a implementação, por meio de incentivos remunerativos ou de outro tipo de cláusulas de isenção de responsabilidade na política. Contudo, algumas políticas são inevitavelmente controversas e, quando o conflito é baseado na incompatibilidade de valores, não é possível aplacar as partes envolvidas provendo recursos ou pagamentos subsidiários. Ele afeta, ainda, a facilidade de acesso ao processo de implementação: quanto maior o conflito, maiores são as barreiras à “entrada”.

A ambiguidade, por sua vez, pode ser categorizada em duas dimensões: ambiguidade de objetivos e metas e ambiguidade de meios³. Apesar da prescrição normativa de que a clareza deve ser objetivada, fato é que o sistema rotineiramente produz políticas com objetivos e meios ambíguos (LOWI, 1979 *apud* MATLAND, 1995). Na constituição da agenda e na formulação, os atores políticos não necessariamente levam em consideração a viabilidade da implementação, sendo razoável esperar algum grau de ambiguidade nas políticas (JONES, 1975 *apud* MATLAND, 1995).

² O modelo analítico elaborado pelo autor é mais parcimonioso na medida em que não restringe a incorporação de variáveis micro e macro desenvolvidas nos modelos *top-down* e *bottom-up*, mas apoia a definição de em que variáveis focar a depender das características do caso.

³ Para Matland (1995) as abordagens *top-down* falham ao desconsiderar que a ambiguidade pode ser positiva sob determinadas condições, pois a clareza sempre é tida como algo a se priorizar no momento da formulação a fim de alcançar uma implementação de sucesso. Contudo, muitas vezes, o conflito pode ser reduzido pela ambiguidade: na medida em que a política fica mais explícita, os atores ficam mais cientes das ameaças e atuam para limitar o escopo e o alcance das mudanças propostas para manter padrões existentes de poder e estrutura burocrática. A ambiguidade pode, portanto, ser necessária para garantir a aprovação de uma política.

A ambiguidade de objetivos é mais facilmente identificável no desenho da política, mas a ambiguidade de meios pode ficar evidente apenas no momento da implementação. São exemplos de ambiguidade de meios: quando não há tecnologia disponível ou reconhecida para a solução do problema, quando há incertezas sobre quais papéis as organizações envolvidas irão desempenhar ou quando um ambiente complexo dificulta a compreensão sobre que ferramentas usar, como usar e quais os seus efeitos.

Como efeitos de uma ambiguidade mais alta, é razoável esperar uma menor capacidade de os superiores monitorarem as atividades e menor probabilidade de a política ser uniformemente compreendida nos diferentes locais de implementação. A ambiguidade aumenta a probabilidade de que fatores contextuais desempenhem um papel significativo, bem como de a de que haja maior variação, entre os locais de implementação, dos atores relevantes.

Sobre a recomendação prescritiva para se evitar a ambiguidade nas políticas, Matland (1995) é cético pois compreendeu que a ambiguidade gera potencial aprendizado na implementação. O autor argumentou que encontrar a resposta para problemas complexos demanda um processo de aprendizagem e experimentação e que o processo de implementação pode possibilitar não apenas uma oportunidade para a inovação nos métodos, mas também para alcançar novos objetivos (OFFERDAL, 1994 *apud* MATLAND, 1995).

O argumento central do autor é o de que os graus de conflito e ambiguidade de uma política geralmente se apresentam negativamente correlacionados: quanto mais claros os objetivos, mais facilmente as posições contrárias são expostas e emerge o conflito. Por outro lado, quanto maior a ambiguidade das diretrizes, mais facilmente os diferentes atores conseguiriam interpretá-las de forma a acomodar seus próprios interesses. Todavia, uma maior ambiguidade resultaria em maior espaço para decisão posterior (discricionariedade), de forma que as disputas políticas se estenderiam também para a definição das formas específicas de execução dos objetivos, da norma para a rotina dos agentes implementadores (AZEREDO; LUIZA; BAPTISTA, 2014).

Materializando seu argumento, Matland (1995) construiu uma matriz que combina os graus de conflito e ambiguidade, formando categorias de tipos de processos de implementação. A Figura 1 traz essa tipologia:

Figura 1 - Matriz de Ambiguidade e Conflito: Processos de implementação

		Conflito	
		Baixo	Alto
Ambiguidade	Baixa	<i>Implementação Administrativa</i> Recursos	<i>Implementação Política</i> Poder
	Alta	<i>Implementação Experimental</i> Condições contextuais	<i>Implementação Simbólica</i> Força das Coalizões

Fonte: MATLAND, 1995, p. 160 (adaptação).

Casos em que se verifica um baixo grau de ambiguidade e de conflito configuram o tipo de “implementação administrativa”. Há clareza sobre que atores devem ser envolvidos, tais atores são relativamente estáveis ao longo do tempo e desenvolvem procedimentos padrão de operação. O conhecimento quanto às tecnologias a serem empregadas evidencia que recursos são necessários, constituindo um sistema relativamente fechado à influência externa, com maior potencial de neutralização de fatores contextuais. A natureza “programada” da política resulta em efeitos possivelmente mais uniformes no nível micro. Nesse tipo de processo, a tendência é que o fator de maior impacto sobre os resultados sejam os recursos, sendo dominado por questões sobretudo técnicas, de conformidade no cumprimento de metas e acompanhamento.

Quando há baixa ambiguidade e alto conflito, o processo de implementação se enquadra no tipo político. Os atores em geral têm objetivos claramente definidos, mas o dissenso ocorre porque eles são incompatíveis ou não há convergência acerca dos meios. Nesse caso, os resultados da implementação são fortemente influenciados pelo fator poder. Um ator ou coalizão de atores pode ter poder suficiente para impor seus interesses a outros participantes, ou os atores podem recorrer à barganha para alcançar um acordo.

Para políticas desse tipo, a coerência e a conformidade não são automáticas. Mesmo existindo definições e especificações claras, recursos essenciais são controlados por atores “céticos” externos à organização implementadora ou ativamente opostos à política, podendo as duas condições coexistirem. Esse tipo é mais aberto a influências contextuais e as estratégias de implementação devem buscar a cooperação de atores cujos recursos são vitais. Diante da discordância quanto aos objetivos ou meios, é necessário que haja poder de *enforcement* para garantir a adesão. Os mecanismos coercitivos ou remunerativos provavelmente irão

predominar. Os primeiros tendem a ser mais efetivos quando os efeitos são facilmente monitorados e o “principal” controla recursos essenciais para o agente. Quanto maior a autoridade do implementador para requerer a ação dos outros atores, mais estes irão cumprir as requisições colocadas. Contudo, nem sempre esses atores estão em uma linha de relacionamento direto e mecanismos coercitivos podem falhar em estimular o cumprimento, condições sob as quais deve-se acabar levando a um acordo negociado de ações.

Em situações cujas características são alta ambiguidade e baixo conflito, a implementação pode ter características do tipo experimental. Os resultados dependerão principalmente de que atores são mais ativos e envolvidos: quais os recursos e atores estão presentes no contexto de implementação micro, que podem variar fortemente de local para local. Os atores, suas pressões, percepções, recursos disponíveis, e atividades programáticas possíveis variam largamente entre as configurações da política. Esse processo é mais aberto para influências contextuais e as variações surgem na medida em que diferentes organizações implementam diferentes políticas em ambientes também variados e essas mudanças podem ser vistas como experimentos naturais. A ênfase em perceber cada iteração de uma política como um experimento é importante quando se avaliam possíveis armadilhas para o processo de implementação e essa argumentação reforça a dimensão de aprendizagem.

Por fim, quando há alta ambiguidade e alto conflito, o tipo de processo de implementação é classificado como simbólico. Políticas que invocam símbolos altamente proeminentes podem produzir altos níveis de conflito, mesmo quando a política é vaga. Esse caso remete à viabilidade da implementação de uma política, pois os recursos e condições são insuficientes e a política é implementada de forma mais simbólica. Todavia, políticas simbólicas têm um importante papel em confirmar novos objetivos, reafirmar um comprometimento com objetivos anteriores, ou em enfatizar valores importantes. O conflito é relevante para estruturar o desenvolvimento de possíveis soluções, e a ambiguidade implica resultados que variam entre os contextos de implementação. O princípio central é que a força de coalizão (atores que controlam os recursos disponíveis) no nível local vai determinar os resultados.

Além das três gerações de estudos abordadas, é possível identificar uma quarta em desenvolvimento, influenciada por outros campos de estudos, como a sociologia, e pela abordagem de temas relacionados a novos modelos de gestão – que teriam se complexificado com os processos de reforma do Estado em diferentes países (LOTTA, 2019). Um dos pressupostos analíticos é o de que o processo de implementação é altamente interativo,

envolvendo diversos atores nos processos decisórios: internos ou externos, estatais ou não, formais ou informais. Reforça-se o argumento de que as políticas públicas são atualmente implementadas em um contexto multiorganizacional, por grupos que interagem defendendo diferentes perspectivas e valores (HJERN; PORTER, 1993 *apud* LOTTA, 2019).

Tais enfoques “borram as fronteiras” do ciclo de políticas públicas, partindo da ideia de que a implementação é o resultado de um processo de interação entre a estrutura normativa da política pública e as características dos espaços de execução (LIMA; D’ASCENZI, 2014). O plano define as arenas nas quais o processo ocorre, o papel dos principais atores, as ferramentas permitidas de ação e a alocação de recursos e oferece uma definição para o problema. A execução, por sua vez, promove a adaptação dos objetivos e ferramentas de gestão à realidade social. A implementação é, por natureza, buscar respostas e reformular perguntas, provocando mudanças nas compreensões dos problemas.

Essa agenda é permeada por temáticas como: governança, instrumentos de ação pública, novos arranjos institucionais, processos multiníveis, sistemas de coordenação e capacidades estatais na implementação (SAETREN, 2014; HILL; HUPE, 2003; HOWLETT, 1991 *apud* LOTTA, 2019). Lotta (2019) situou os estudos recentes desenvolvidos no Brasil sobre burocracia de nível de rua, arranjos institucionais e capacidades estatais dentro dessa quarta geração, dentre eles, o estudo de Pires e Gomide (2014), discutido na seção 3 deste capítulo. Como caminho para a análise da implementação, ela argumentou que é necessário entender quem são os atores envolvidos e como eles interagem sobre a implementação (LOTTA, 2015 *apud* LOTTA, 2019). É nesta linha que se insere o debate sobre capacidades estatais e implementação de políticas públicas, objeto da próxima seção.

2.2 Capacidades estatais para a implementação de políticas públicas

A noção de capacidades estatais remete ao debate sobre a formação do próprio Estado moderno, com a estruturação dos componentes institucionais da criação de uma burocracia profissional, permanente e autônoma (WEBER, 1982), bem como às análises sobre o papel desempenhado pelo Estado nos processos de desenvolvimento econômico e dos sistemas de políticas públicas (TILLY, 1990; POLANYI, 1980 [1944]; SKOCPOL, 1979). Conforme apontou Cingolani (2013), em geral, nos estudos empíricos, o uso do conceito de “capacidade estatal” diz respeito a uma dimensão específica do poder do Estado ou a uma combinação de suas diferentes dimensões.

As dimensões de capacidades estatais tradicionalmente mais exploradas pela literatura têm como base a perspectiva weberiana, sob a qual são explicitados os atributos que conferem a legitimidade e os meios para que o Estado desempenhe suas funções básicas. As dimensões de capacidade coercitiva e fiscal se referem aos meios que são exclusivos do Estado, como o monopólio do uso legítimo da violência, a defesa do território, a capacidade de extração de recursos, além da delimitação jurisdicional de seu poder e alcance regulatório. Por sua vez, a capacidade burocrática ou administrativa consiste na consolidação dos meios institucionais e organizacionais fundamentais ao estabelecimento do poder central, com a formação de um corpo de profissionais permanente e autônomo (WEBER, 1982). Essa dimensão é considerada essencial para a implementação de políticas de forma impessoal, tendo sustentação na existência de um corpo técnico e burocrático que se mantém a despeito das mudanças no corpo político eleito.

A literatura que se desenvolveu a partir dos anos 1970 e 1980 no campo do novo institucionalismo histórico contribuiu significativamente para a sistematização do conceito (CINGOLANI, 2013), posicionando o Estado como ator central⁴ na formulação e implementação de políticas públicas (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). Nessa perspectiva, situa-se o argumento sobre a relevância da autonomia estatal: a coerência desse corpo burocrático demandaria sua autonomia relativa à sociedade. A autonomia é definida no sentido da habilidade das burocracias do serviço público em formularem políticas que não simplesmente refletem demandas ou interesses dos grupos sociais e a capacidade estatal é a capacidade para implementar tais políticas, mesmo diante da oposição de grupos sociais ou situações socioeconômicas desfavoráveis (SKOCPOL, 1985). A autonomia aparece nessa literatura como fator-chave para evitar a fragmentação das políticas em função de diferentes interesses e para a elaboração e implementação de objetivos mais coerentes e de longo prazo.

A principal dimensão mobilizada por esses autores histórico-institucionalistas pioneiros para tratar de capacidade do Estado é, portanto, a burocrática, relacionada ao tipo ideal weberiano de burocracia. Tais análises incorporaram uma demanda teórica sobre os processos históricos que moldaram as capacidades administrativas e as rotinas organizacionais das burocracias, bem como da sequência de formação de diferentes instituições como determinantes

⁴ Em contraponto à teoria neomarxista, cujo ponto de partida é a sociedade, compreendendo o Estado como um estabilizador das relações entre capital e trabalho (CINGOLANI, 2013) e à tradição pluralista, para a qual o Estado constitui uma arena para a alocação de recursos, e não um ator em si (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985).

das capacidades estatais (TILLY; 1990; SKOCPOL, 1979; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; NORTH, 1990 *apud* CINGOLANI, 2013).

Os processos de complexificação do Estado contemporâneo ao longo do século XX tornam-se essenciais para compreender outras dimensões de capacidades demandadas. Com a ampliação do rol de funções desempenhadas em contextos democráticos, passa a ser mais frequentemente incorporada a importância das relações com diferentes atores externos para que o Estado seja capaz de implementar políticas públicas (MANN, 1986; EVANS, 2004).

Mann (1986) destacou que as relações de poder não são meramente aquelas irradiando de dentro para fora do Estado, como a compreensão de burocracia weberiana pode indicar, mas também aquelas que emanam da sociedade civil para o Estado na forma de partidos e grupos de pressão que procuram controlá-lo. O autor cunha os conceitos de poder despótico e infraestrutural: enquanto o primeiro envolve a gama de ações que a elite estatal está capacitada para tomar sem consultar grupos da sociedade civil, o segundo diz respeito a uma capacidade relacional do Estado de implementar ações em seus territórios. Em estudo mais recente, ele apontou que as democracias modernas contam com baixo poder despótico, mas têm mais poder infraestrutural no que se refere à entrega de serviços e políticas públicas (MANN, 2008).

Evans (2004), por sua vez, ressignificou o conceito de autonomia estatal, trazendo a ideia de “autonomia inserida”, que passa pelo entendimento de que não apenas a autonomia burocrática pode garantir o desenvolvimento econômico, sendo necessária uma combinação entre autonomia e parceria. A variação entre os Estados depende, assim, das estruturas internas (burocracia) e das relações de poder entre a burocracia estatal e os grupos sociais mais poderosos (inserção). Posteriormente, o autor buscou compreender mudanças de caráter histórico no crescimento econômico, sugerindo que o tipo específico de autonomia inserida que está no cerne da transformação inicial do século XX, qual seja a formação de densas redes do Estado com as elites industriais, deve ser substituído por uma compreensão mais ampla de sinergia com a sociedade. Embora a capacidade burocrática continue a ser crucial, as questões de imersão e relações Estado-sociedade avançaram no Estado desenvolvimentista do século XXI, com a incorporação de atores antes negligenciados nesse processo (EVANS, 2011).

O entendimento de que políticas calcadas em amplos consensos têm maior potencial de serem implementadas com sucesso do que políticas impostas por um governo que não busca conciliar os anseios de importantes setores da sociedade não se restringe ao campo do desenvolvimento econômico. Negociações mais amplas e a existência de debates entre os diferentes atores envolvidos podem colaborar para a coerência interna das políticas

(LIJPHART, 1999, STARK; BRUSTZ, 1998, *apud* PIRES; GOMIDE, 2014). Ainda conforme o argumento de Evans (2011), a inclusão de atores diversos possibilita a obtenção de informação e o aumento do conhecimento do Estado sobre os problemas a serem enfrentados, a inovação nas soluções, a qualidade e a legitimidade das decisões.

Na literatura nacional, estudos desenvolvidos no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) têm buscado conciliar as abordagens tradicionais de capacidades com as noções contemporâneas sobre governança (PIRES; GOMIDE, 2018). Ao realizar a análise de casos das políticas públicas de desenvolvimento no Brasil contemporâneo, os autores reforçaram o argumento de que é necessário acrescentar um ponto de vista relacional à ação governamental que, especialmente em um contexto democrático, está permeada pela inclusão de múltiplos atores e procedimentos de articulação entre eles (PIRES; GOMIDE, 2014).

Abrucio e Loureiro (2018) por sua vez, reforçaram que, nas democracias contemporâneas, o grande desafio é combinar a ação eficiente do Estado na gestão de políticas públicas com os princípios democráticos de maior inclusão de atores políticos nas decisões, garantindo a responsabilização dos que decidem. Essa responsabilização implica tanto um maior controle social sobre os eleitos quanto sobre os burocratas e que a burocracia tradicional, de tipo weberiano, não é capaz de englobar o escopo de atuação estatal na realidade atual, em que a provisão de serviços públicos foi ampliada para além da estrutura dos órgãos governamentais.

O fim do regime militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88 configuraram o contexto em que se estabeleceram novas bases para as instituições democráticas no Brasil, que, segundo esses autores, resultaram em maior complexidade para a formulação, coordenação e implementação de políticas públicas. Diferentes atores, antes deixados de fora do jogo político, foram incluídos nos processos de definição de políticas públicas, de forma que o desafio enfrentado pela Administração Pública é relacionar-se, simultaneamente, com diferentes sistemas institucionais: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos. O primeiro consiste na relação do Poder Executivo com os representantes eleitos no Poder Legislativo, o segundo se refere às formas de interação com a sociedade civil, como os conselhos de políticas públicas, e o terceiro aos mecanismos de *accountability* horizontal, como controles internos e externos, parlamentar e judicial (PIRES; GOMIDE, 2014).

Conforme Gomide, Pereira e Machado (2018), o significado da autonomia para a capacidade estatal é reiterado, mas tem-se ampliado a valorização da dimensão política, que engloba a relação entre os atores burocráticos e sociais, pois, “Sem uma base política e social

de apoio em torno de objetivos comuns, por meio de coalizões entre atores estratégicos, o Estado perde capacidade e legitimidade para implementar suas políticas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 99).

Em suma, esta seção trouxe o argumento de que as dimensões de capacidades estatais para a implementação de políticas públicas no Estado contemporâneo envolvem não somente atributos técnicos, autonomia e profissionalização das burocracias estatais, que se associa à capacidade burocrática/administrativa enquanto uma dimensão relevante da capacidade estatal, mas também o desenvolvimento de atributos político-relacionais. Na próxima seção, essa discussão é aprofundada, destacando a abordagem dos arranjos institucionais para a análise da implementação de políticas públicas.

2.3 Abordagem dos arranjos institucionais para a análise da implementação de políticas públicas

A implementação de políticas públicas é um processo complexo e permeado pela interação entre diferentes atores. Isso posto, a dimensão de capacidade estatal que diz respeito à interação do Estado com tais atores variados, na implementação de uma política pública, é central para compreender esse processo. Nesta seção, é introduzido o argumento de que nos arranjos institucionais de uma política pública está uma chave para a análise da capacidade de implementação, tomando como referência a discussão elaborada por Pires (2016) e Pires e Gomide (2014; 2018).

Segundo Pires (2016), a abordagem dos arranjos institucionais deriva-se de noções da sociologia da ação pública particularmente úteis no estudo das relações entre os atores sociais, políticos e econômicos da produção de políticas públicas. É privilegiada a especificação de múltiplos agentes estatais (servidores, políticos, gerentes), conflitos, instrumentos e tecnologias que organizam essas relações. Indo além da dimensão formal, são explorados os sentidos atribuídos às interações e às instituições, normas e representações coletivas que disciplinam o conjunto dessas relações. A política pública é entendida como resultante de um conjunto de formas de regulação social e política, um espaço de negociação envolvendo uma diversidade de atores públicos e privados. Sob essa perspectiva, valoriza-se também a implementação cotidiana dos bens e serviços públicos (MULLER, 2005; HASSENTEUFEL, 2008; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012 *apud* PIRES, 2016).

O arranjo institucional é entendido como o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de

uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13). Os arranjos oferecem a possibilidade de explicitação do modelo de governança pretendido na execução de uma ação, programa ou política pública. Embora esse modelo possa não estar explícito formalmente, a investigação das interações entre os atores dentro desse desenho de política permite compreender quais as percepções desses atores (integradas ou não) nesse contexto de política específico. Ao dar enfoque ao arranjo de uma política pública, portanto, deseja-se tratar do modelo de governança implícito em sua implementação (PIRES, 2016).

O processo de implementação, por sua vez, é entendido como “[...] todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re)formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 12). Para os autores, a implementação é o momento em que as decisões das burocracias governamentais e suas interações com os diferentes sistemas de articulação entre atores no ambiente democrático se transformam em impasses e obstáculos para ação estatal ou em aprendizados e inovações, que aperfeiçoarão as políticas públicas.

Os arranjos de implementação podem assumir contornos diferenciados em função da mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, condicionados pelas trajetórias passadas dos diferentes atores envolvidos. A depender da forma como se configuram esses arranjos, como incluem, articulam e governam a interação entre atores relevantes, eles podem afetar as capacidades de implementação (PIRES; GOMIDE, 2014). Vale ressaltar também que o estudo do arranjo institucional não se dá de forma estática, com base apenas na estrutura prevista, mas de forma a compreender como de fato ele foi implementado.

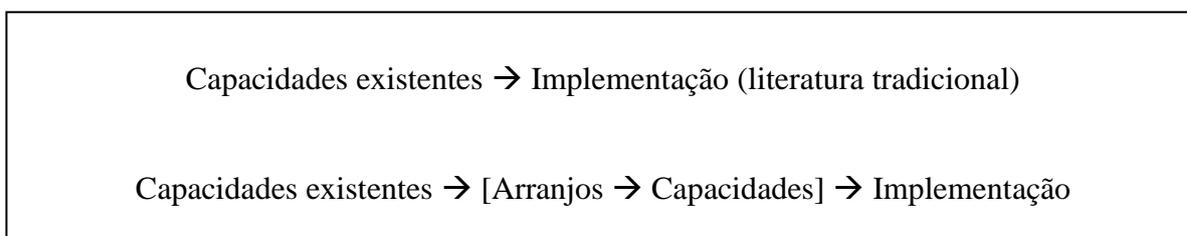
Os arranjos podem ser complementados por instrumentos que disciplinam as relações no cotidiano de implementação. Compreendidos como o “[...] método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (SALAMON, 2002 *apud* PIRES, 2016, p. 73-74), os instrumentos podem incluir medidas de caráter legislativo e regulador, econômico e fiscal, informativo e de comunicação e, também, diferentes formas de parcerias ou acordos entre os atores (editais, licitações, bancos de dados, contratos).

Diante do exposto, o caminho para descrever o arranjo institucional de um programa específico é: 1) identificar quem são os atores envolvidos, sejam eles burocráticos (órgãos federais, estaduais e municipais; órgãos de controle, regulação e fiscalização, seja no Poder Executivo, Legislativo, ou Judiciário etc.), sociais (associações, movimentos, organizações não

governamentais, empresas, sindicatos de trabalhadores, usuários da política) ou político-partidários (lideranças políticas – prefeitos, governadores, parlamentares, partidos etc.); 2) os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, plano ou programa governamental específico (PIRES, 2016).

Dessa forma, também esses autores consideram duas dimensões de capacidades do Estado para implementar políticas públicas: a capacidade técnico-administrativa e a capacidade político relacional. Particularmente para a segunda dimensão, uma chave para analisar as capacidades estatais para implementação de determinada política pública é seu arranjo institucional. Nessa perspectiva, considera-se que arranjos afetam a capacidade de implementação de políticas públicas, mesmo admitindo que as capacidades estatais disponíveis também podem influenciar na definição dos arranjos. A Figura 2 sintetiza as diferentes abordagens:

Figura 2 - Diferenciação entre abordagens de capacidades estatais

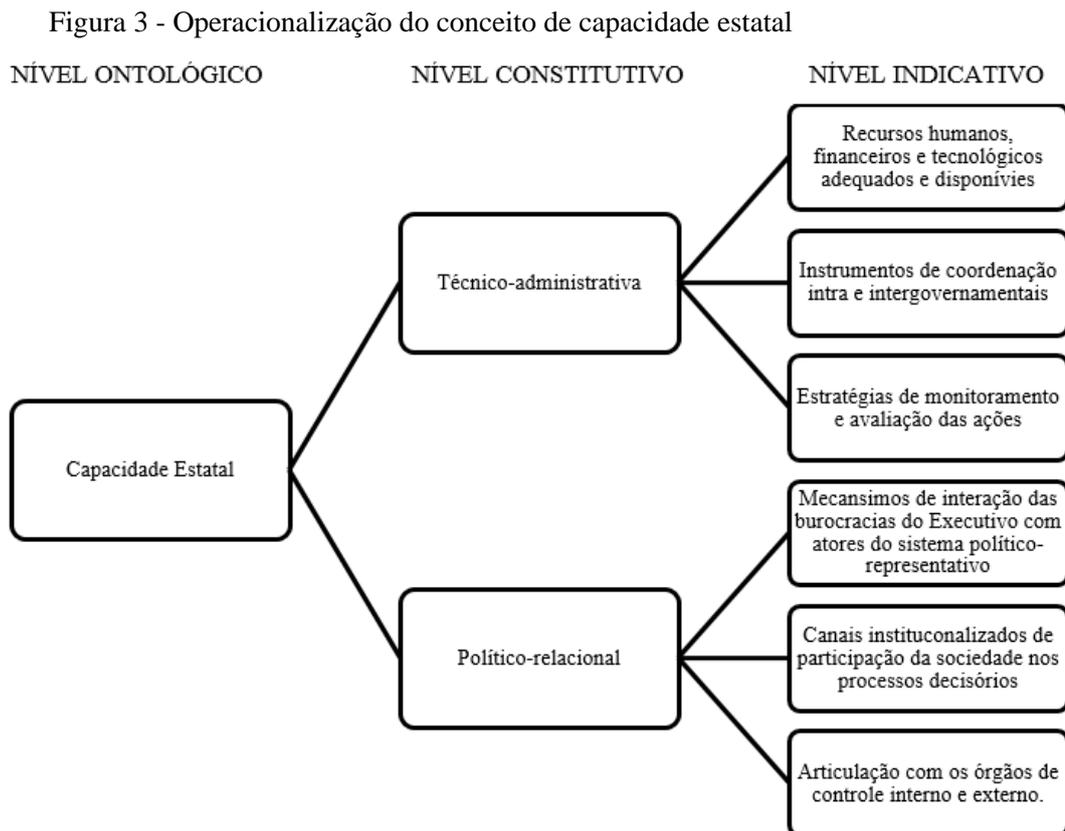


Fonte: Elaboração própria com base em Pires e Gomide (2014; 2018).

A mensuração do conceito de capacidade estatal coloca desafios para sua operacionalização. Endereçando esse problema, Gomide, Pereira e Machado (2018), tendo como base a contribuição metodológica de Goertz (2006), propuseram a decomposição do conceito em três níveis: ontológico (básico, ou teórico), que destaca o que é cognitivamente central do fenômeno; constitutivo (secundário ou dimensional), que envolve atributos ou dimensões que desempenham papel nas explicações e de seus mecanismos causais; e o nível indicativo (realista ou observável), que possibilita a operacionalização das variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno, anexando indicadores ao nível constitutivo e vinculando-o a variáveis mensuráveis⁵.

⁵ Enquanto os níveis ontológico e constitutivo contribuem para a generalidade teórica, possibilitando a aplicação a uma diversidade de contextos analíticos, o nível indicativo é a conexão da ontologia do conceito com os indicadores, entre teoria e empiria.

Como dimensões constitutivas do conceito, Pires e Gomide (2014) destacam: 1) a técnico-administrativa, que tem como base o conceito weberiano de burocracia e, no nível indicativo, constitui-se na existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada e orientadas para a geração de resultados em políticas públicas; e 2) a dimensão político-relacional: que está associada às habilidades e procedimentos de inclusão de múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada no processo de implementação de políticas públicas, objetivando viabilizar a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte às políticas governamentais. A primeira dimensão está mais associada a eficiência e eficácia e a segunda à legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. A Figura 3 evidencia as dimensões consideradas:



Fonte: Gomide, Pereira e Machado (2018), p 92.

2.4 Síntese dos argumentos mobilizados sobre a implementação de políticas públicas

A partir da discussão realizada nesse capítulo, apresenta-se uma síntese dos principais argumentos da literatura mobilizada:

- A implementação compreende as atividades de execução, mas também as mudanças e reformulações. O processo de implementação é, assim, também um processo político, onde diferentes atores e interesses se articulam não se reduzindo à mera tradução administrativa de políticas previamente formuladas.
- As características da política quanto às dimensões de conflito e ambiguidade influenciam as características desse processo, culminando em diferentes tipos de processo de implementação.
- Uma das explicações para a capacidade de implementação de políticas públicas relaciona-se com a existência de capacidades estatais que incluem duas dimensões centrais: i) a capacidade burocrática-organizacional, alicerçada na concepção da burocracia tradicional weberiana e ii) a dimensão relacional, na qual as interações com atores sociais, políticos e econômicos, externos ao corpo burocrático são considerados essenciais para garantir a viabilidade e legitimidade da política, programa ou ação pública, sendo uma dimensão que marca os regimes democráticos contemporâneos e o ambiente institucional da implementação de políticas públicas.
- Uma chave possível para analisar as capacidades estatais para a implementação de determinada política pública é mapear e compreender esse processo a partir de seu arranjo institucional. Enfocar o arranjo institucional significa olhar para a estrutura de governança implícita ou explícita no programa ou política pública, identificando quais são os atores envolvidos e seus papéis, processos e mecanismos de interação entre eles.

Partindo da premissa que as particularidades e características de determinada política influenciam no formato que assumem as relações entre instituições, contexto e atores na implementação, o próximo capítulo se dedica à contextualização da política de segurança pública no Brasil, destacando os paradigmas e características institucionais dessa área de política pública, bem como da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais.

3 A POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS

Neste capítulo, é apresentada a Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais enquanto objeto analítico de estudo, situando em que condições se deram sua formulação e seu desenvolvimento nas ações de segurança pública do estado, bem como a concepção dos programas implementados.

Na primeira seção, contextualizou-se, inicialmente, os paradigmas e características institucionais da política de segurança pública no Brasil, situando especificamente o da Segurança Cidadã, que embasou a formulação da Política de Prevenção à Criminalidade. Tal paradigma ganhou ênfase no Brasil em um cenário de elevação acentuada dos índices de criminalidade, ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000. Mostrou-se, ainda, que a dinâmica incremental de evolução dos paradigmas de segurança e outros elementos constitutivos dessa área de política constituem desafios para a consolidação de inovações.

Na segunda seção, recuperou-se a criação da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais, em 2003, que se deu em um contexto mais abrangente de reformas da segurança pública no estado, no qual tanto a Prevenção⁶ como o modelo de integração entre as polícias militar e civil se destacam como inovações. Os rumos que a política tomou do período subsequente até o momento atual são também abordados e oferecem subsídio para compreender a sua trajetória e seu lugar nas ações de segurança do estado ao longo das últimas décadas.

Na terceira seção, por sua vez, dedica-se a uma descrição geral da política de Prevenção: qual a lógica e principais premissas adotadas, que programas já compuseram e compõem seu rol de competências, suas origens e escopos de atuação e a estratégia de implementação adotada. Também é apontada a estrutura de gestão e coordenação da política e de que forma ela evoluiu até o formato atual.

Destacou-se que a continuidade da Prevenção durante quase duas décadas completas é um indício da sua institucionalização no bojo das ações de segurança de Minas Gerais. Não obstante, também se mostram visíveis as disparidades quanto ao vulto de investimentos e priorização concedida em comparação às ações mais tradicionais e cristalizadas, com enfoque repressivo e punitivo, tais como o sistema prisional e as atividades de policiamento. Ainda, são indicados sinais da permanência de padrões prévios de fragmentação da atuação das instituições de segurança pública. Esse panorama condiciona, por sua vez, os processos de implementação dos programas analisados.

⁶ Para fins de simplificação, a Política de Prevenção à Criminalidade será tratada apenas como “Prevenção”.

3.1 Características e paradigmas da política de segurança pública no Brasil

Com o fim da ditadura militar e o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Brasil vivenciou amplos avanços nas políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde, assistência social e educação, a partir do desenvolvimento de robustos sistemas e marcos regulatórios. No campo da segurança pública, por seu turno, não houve progresso comparável, embora paradoxalmente os problemas da violência e da criminalidade tenham sido foco constante na mídia e na agenda política do país (SAPORI, 2007). Partindo dessa aparente contradição, toma-se como ponto de partida o espectro conceitual, sendo possível indicar três paradigmas⁷ que marcaram a política de segurança no Brasil: Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã (FREIRE, 2009).

O primeiro paradigma prevaleceu durante o período da ditadura militar. A Segurança Nacional era entendida como a “[...] habilidade de um Estado garantir, em determinada época, a obtenção e manutenção de seus objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais” (FREIRE, 2009, p. 51). Nesse contexto, o Estado primava pela defesa do que era considerado o interesse nacional e mesmo ações de repressão que implicavam violação de direitos eram vistas como justificáveis para “garantia da ordem”. As Forças Armadas, o Serviço Nacional de Informação e outros órgãos como o Destacamento de Operações e Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) eram as instituições centrais nesse período, os braços mais repressivos da ditadura.

O marco da democratização, com a promulgação da CF/88, materializou a introdução do paradigma da Segurança Pública. Nos termos do Art. 144, a segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 2016 [1988]). A segurança pública é compreendida como bem coletivo distinto da segurança nacional⁸, e o enfoque estratégico de atuação das instituições é o controle e prevenção da violência, com ênfase nas estratégias de repressão. O formato estabelecido no texto constitucional, no entanto, reflete na dinâmica das políticas de controle da criminalidade implementadas nas décadas subsequentes (SAPORI,

⁷ Entende-se por paradigmas as “[...] visões de mundo compartilhadas que influenciam a forma de pensar de determinado grupo, em determinada época” (KUHN, 2003, p. 2018 *apud* FREIRE, 2009, p. 49), atuando tanto no âmbito das crenças, valores e conceitos que predominam na sociedade como sobre a definição da ação do Estado.

⁸ Fica mais clara a distinção entre o papel institucional do Exército e das polícias: a segurança pública, destinada à manutenção da ordem interna, seria papel das polícias, e a segurança nacional, voltada à contenção de ameaças externas, manutenção da soberania nacional e defesa do território, papel das Forças Armadas (FREIRE, 2009).

2007; SOARES, 2007; FREIRE, 2009; PERES; BUENO, 2013; BALLESTEROS, 2014; SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015; SAPORI *et al.*, 2018).

No campo da segurança, a CF/88 limita-se à listagem das organizações policiais vinculadas ao capítulo da defesa do Estado e das instituições democráticas: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Os estados possuem responsabilidade primária na organização das Polícias Militar e Civil e, de acordo com a legislação infraconstitucional, também no desenvolvimento de políticas para o sistema prisional⁹. A União tem funções relevantes, mas de caráter subsidiário, como o patrulhamento das rodovias federais, a vigilância das fronteiras e a investigação de crimes de repercussão interestadual e internacional. O município, por sua vez, é praticamente negligenciado, sendo estabelecida apenas a possibilidade de formar guardas municipais com atribuições restritas à vigilância e proteção de equipamentos públicos (BALLESTEROS, 2014; SAPORI *et al.*, 2018).

Segundo Peres e Bueno (2013), a segurança é uma das áreas mais impactadas pela não regulamentação do Art. 23 da Constituição, que se refere às atribuições concorrentes entre os entes da federação brasileira. A divisão de responsabilidades não se alterou significativamente desde então: cabe às polícias estaduais e, conseqüentemente, ao Executivo Estadual, a tarefa principal de prevenção e repressão ao crime. Essa preponderância é reforçada pelas estruturas do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Sistema Prisional.

Verifica-se a ausência de diretrizes mais específicas sobre as estruturas de coordenação da política e uma omissão quanto ao papel do Governo Federal e dos municípios. Esse arranjo de descentralização preserva a militarização e dota os estados de autonomia considerável na condução da política, tendo como desdobramento fragmentação e planejamento insuficiente das ações, o que representa um impasse para o alcance de soluções únicas para problemas similares de segurança em todo o território nacional (BALLESTEROS, 2014; SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015; MADEIRA; RODRIGUES, 2015). O protagonismo dos estados se dá, também, diante da baixa capacidade de indução e coordenação do Governo Federal, associada a esse vácuo constitucional.

Em suma, como classificaram Santos, Gontijo e Amaral (2015), é possível identificar três tipos de fragilidades institucionais nas diretrizes estabelecidas constitucionalmente: i)

⁹ A Emenda Constitucional nº 104, de 2019, acrescentou ao rol de instituições previstas as polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, a quem cabe a segurança dos estabelecimentos penais (BRASIL, 2019).

conceitual, tendo em vista a imprecisão da definição de segurança; ii) estrutural, pois prevê a manutenção da autonomia e separação das organizações burocráticas envolvidas, não estabelecendo os mecanismos democráticos de controle adequados pós-ditadura; e iii) funcional, visto que não há especificação de conteúdo das políticas na área (preventivas, repressivas ou investigativas) e nem a definição de padrões mínimos de intervenção de cada ator institucional em direção à conformação de um sistema.

Por fim, ressalta-se que, como legado do regime autoritário, foram praticamente excluídos da possibilidade de atuação outros atores que potencialmente contribuiriam com o desenvolvimento de políticas de segurança pública, tanto de outros setores como organizações da sociedade civil. Isso contribuiu para a consolidação de um ideário policialesco (SOUZA, 2016).

No período pós-democratização, ao longo dos anos 1990, houve um agravamento do quadro da criminalidade e da violência no Brasil. Surge, particularmente a partir dos anos 2000, uma concepção renovada e multifacetada acerca do problema e das estratégias para seu enfrentamento, baseadas no conceito internacionalmente difundido de Segurança Cidadã (FREIRE, 2009; MADEIRA; RODRIGUES, 2015). A ideia da violência como um fenômeno multicausal passa a ser disseminada, configurando um ambiente mais favorável para uma avaliação sobre a efetividade das alternativas desenvolvidas, centradas, até então, em ações repressivas. Nesse contexto, também a distribuição de responsabilidades começa a ser questionada (GOMES, 2011).

O arcabouço de sustentação da Segurança Cidadã encontra-se alicerçado principalmente na produção de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências especiais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Por meio do conceito de desenvolvimento humano¹⁰ buscou-se induzir os países a adotarem ações em prol da proteção dos direitos humanos, aliadas à modernização estatal para a formulação de políticas públicas, visando promover desenvolvimento econômico aliado à redução das desigualdades sociais. A Organização Mundial de Saúde (OMS) também motivou o desenvolvimento inicial de campanhas preventivas, ao divulgar dados relacionados à dinâmica criminal e à violência urbana na América Latina enquanto um fenômeno epidêmico. Tais mecanismos tiveram papel fundamental na disseminação dessa nova concepção, por meio de capacitações, divulgação e

¹⁰ Expresso no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

compartilhamento de boas práticas, bem como do financiamento de projetos alinhados (GOMES, 2011; MADEIRA; RODRIGUES, 2015).

O conceito de segurança se voltou para a preservação da convivência e cidadania a partir da prevenção e controle da violência, enfatizando a primeira. É central, nesse paradigma, o enfoque local e territorial de atuação integrada entre instituições e sociedade civil, em prol de iniciativas relacionadas à educação, saúde, lazer, esporte e cultura e a garantia da segurança como aspectos-chave para a plena cidadania (GOMES, 2011).

O escopo e os objetivos de atuação das políticas especializadas de prevenção social à criminalidade, sob esse marco conceitual, distinguem-se, todavia, da defesa do investimento unicamente nas políticas sociais como forma de combater as causas mais estruturantes da violência¹¹. Isso porque os resultados que objetivam intervir nessas dinâmicas criminais possuem uma limitação temporal. As causas últimas, raízes do problema, podem demorar um longo prazo para ter algum tipo de resultado nas condições de convivência da população (SOUZA, 2016). Por isso, as políticas específicas de prevenção se voltam diretamente para ações que buscam diminuir a letalidade dos conflitos existentes, buscando reduzir as situações de violência.

Mesquita Neto (2006) abordou “fatores de risco” e “fatores de proteção”, argumentando que estratégias de prevenção se baseiam em ações voltadas para a redução da incidência e da reincidência de crimes e violências e para a minimização de danos, tendo como enfoque não a punição ou a ameaça de punição de pessoas ou grupos que praticam a violência, mas a redução dos fatores que aumentam o risco e aumento dos fatores que reduzem esse risco. Atuar em tais fatores significa contribuir potencialmente para a diminuição de conflitos sociais que poderiam se desdobrar em casos de letalidade.

Conforme apontou Souza (2016), a prevenção busca atuar não somente sobre as causas de longa duração, mas, sobretudo, de forma focada nos fatores intervenientes das atuais causas, que podem ser afetados em curto e médio prazo. Esse enfoque faz com que tais políticas tenham o potencial de gerar efeitos mais imediatos, a depender da sua capacidade de identificar fontes geradoras de problemas e interceptar as dinâmicas que produzem a violência.

¹¹ A defesa do acesso amplo e igualitário às políticas sociais como resposta ao problema da criminalidade se sustenta também na concepção sobre os determinantes sociais do problema. Alguns autores apontaram que essa visão, entretanto, contribui para a segregação entre políticas sociais e políticas de segurança pública, o que teria levado o campo progressista a um ponto cego de intervenção frente à problemática (SOARES, 2006 *apud* SOUZA, 2016; RATTON, 2012).

Uma das tipologias de políticas de prevenção à criminalidade as classifica com base em conceitos da saúde pública, conforme o seu público, em três níveis gerais: prevenção primária, prevenção secundária e prevenção terciária. A prevenção primária dirige-se à população em geral, buscando antecipar a ocorrência da violência de forma mais ampla. Programas e ações nesse campo voltam-se para uma ideia mais geral de percepção de segurança e do ambiente, buscando criar mecanismos de convivência que dificultem a violência e mecanismos de colaboração e confiança que estabeleçam coesão social. A prevenção secundária envolve os grupos com maior risco, a partir de um diagnóstico de vulnerabilidade à violência (no protagonismo ou na vitimização). Os programas buscam, assim, entender os grupos mais vulneráveis e suas diferenças para maior efetividade das políticas. A prevenção terciária enfoca no atendimento a determinados atores, dentro ou fora desses grupos vulneráveis, que já se envolveram ou estão envolvidos em processos de criminalização, buscando prevenir a repetição do protagonismo e da vitimização (RATTON, 2012).

Nos dois últimos níveis, está o principal público-alvo do sistema de justiça criminal. Cidadãos mais vulneráveis a processos de criminalização e vitimização, que historicamente são foco das agências policiais, passando também pelo encarceramento e a seletividade penal. Também são as pessoas que têm maior dificuldade de acesso a direitos, enfrentando estigmas e rotulações. Cabe destacar que a implementação de políticas voltadas para os níveis terciário e secundário permite ao Estado o acesso a camadas mais marginalizadas, por vias distintas do controle penal, na tentativa de não apenas prevenir, mas reverter trajetórias criminais. Essa customização do atendimento é central para a criação de vínculos e para o funcionamento da prevenção (SOUZA, 2016).

Dessa forma, o paradigma da Segurança Cidadã, com destaque para a prevenção à criminalidade, delineou-se como alternativa possivelmente mais efetiva do que as ações até então desenvolvidas. Cabe pontuar, no entanto, que a evolução dos paradigmas citados foi fortemente marcada por visões tradicionais, o que explica o ritmo mais lento de maturação que o observado nas políticas sociais. Freire (2009) argumentou que as transições não se deram a partir de rupturas com a concepção anterior, mas de forma incremental, de modo que a introdução de um novo paradigma não implica na tradução automática em políticas, programas e ações, mas indica tendências cuja efetiva adoção é influenciada por diferentes fatores técnicos, políticos e orçamentários¹². As características dos paradigmas são sintetizadas no Quadro 1:

¹² Reforça esse argumento o fato de que não houve alteração significativa nos dispositivos legais impostos pelos governos militares para organizar as polícias (MADEIRA; RODRIGUES, 2015).

Quadro 1 - Paradigmas da política de segurança no Brasil e suas principais características

Paradigmas e características	Segurança Nacional	Segurança Pública	Segurança Cidadã
Recorte temporal	Durante a Ditadura Militar (1964-1985).	A partir da promulgação da CF/88.	A partir de meados dos anos 2000, convivendo com o modelo anterior.
Conceito de Segurança	Estado capaz de garantir a supremacia do interesse nacional e a defesa da ordem, a despeito de interesses antagônicos, existentes ou potenciais.	Dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (CF/88).	Garantia da preservação da convivência e cidadania a partir da prevenção e controle da violência, considerando sua natureza multicausal.
Atores centrais	Órgãos de defesa nacional: Forças Armadas; Serviço Nacional de Informação (SNI); Destacamento de Operações e Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI).	Ênfase nas atribuições dos estados e das instituições policiais listadas na CF/88.	Incorporação de diferentes instituições públicas e a sociedade civil, o PNUD, e ganha força o papel dos municípios.
Linha de atuação	Ações de ampla repressão, justificadas a partir da necessidade de contenção daquilo que atenta contra o Estado e supostos interesses nacionais.	Transferência para os estados da responsabilidade primária sobre a segurança pública. Controle e prevenção da violência com maior enfoque nas estratégias de repressão.	Gestão local, perspectiva de ações comunitárias e construção de uma cultura cidadã e resolução pacífica de conflitos. Enfoque na implementação integrada de políticas setoriais no nível local.

Fonte: Elaboração própria, com base em Freire (2009).

Os reflexos normativos e práticos no âmbito da atuação estatal desse novo paradigma, seguindo essa lógica, ficaram restritos a iniciativas mais pontuais. A trajetória recente é marcada pelo fortalecimento do enfoque repressivo, voltado ao controle penal, fato que pode ser constatado pelo crescimento exponencial da população carcerária, bem como pelo emprego das Forças Armadas no controle à criminalidade de narcotraficantes de drogas em favelas (MADEIRA; RODRIGUES, 2015). Isso sinaliza, pois, que o paradigma da Segurança Cidadã e a dimensão proposta de prevenção à criminalidade foram tão somente incorporados às demais ações de segurança pública implementadas no país e, ainda, em um caráter pontual e não disruptivo em relação aos paradigmas anteriores.

A participação da União e dos municípios na formulação e implementação de políticas de segurança pública, em decorrência do próprio marco constitucional, é, ainda, limitada e se deu de forma incipiente e irregular ao longo dos anos. Nos estados, a despeito da autonomia, não se verificaram grandes variações. Em boa parte das unidades da federação, a política de segurança caracteriza-se por intervenções espasmódicas, reativas, direcionadas para a solução imediata de crises que assolam periodicamente o setor. Crimes violentos que tenham grande apelo popular, denúncias públicas de arbitrariedades e corrupção policial, além de desafios explícitos às instituições estatais por parte de grupos criminosos organizados, como também rebeliões em presídios. Os executivos estaduais reagem a tais crises adotando medidas como a contratação de pessoal, compra de armamentos e viaturas, criação de delegacias especializadas, reforma de presídios e ampliação do encarceramento e das apreensões pela polícia (SAPORI *et al.*, 2018).

Se o ideal da Segurança Cidadã não chegou a se consolidar ao longo dos anos 2000, ocupando um lugar tímido na agenda política, pode-se dizer que ele foi eliminado recentemente do discurso hegemônico com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018. Fortalece-se a pauta punitivista que remete às raízes repressivas e antidemocráticas da ditadura militar, e, portanto, ao paradigma da Segurança Nacional¹³.

A despeito disso, ainda que não tenham sido implementadas de forma capilarizada ou suficientemente institucionalizadas, as experiências na área da prevenção social são entendidas como casos de sucesso e apontam resultados promissores (SOUZA, 2016). Buscando o enfrentamento aos problemas de violência no âmbito local e tendo em vista que eles se mostraram cada vez mais pungentes nas grandes metrópoles, muitos municípios foram além da formação das guardas municipais e passaram a desenvolver outros tipos de ação (PERES; BUENO, 2013). A partir dos anos 2000, identificou-se a formulação de políticas municipais de prevenção social e controle da criminalidade mediante a utilização de recursos humanos e materiais próprios. A criação de secretarias municipais também se tornou recorrente (SAPORI *et al.*, 2018).

Alguns estados também empreenderam importantes adaptações e até mesmo reformas em seus arranjos tradicionais. São destaques os planos estratégicos de segurança pública em estados como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco. Foram implementados

¹³ Conforme apontou Pereira (2021), o bolsonarismo apresenta como respostas para a questão da criminalidade e da violência o fim da progressão de penas e a ampliação do dispositivo legal do excludente da ilicitude penal, bem como o acesso a armas de fogo para a população, indo contra entendimentos já consolidados como a Lei de Execução Penal, de 1984 e o Estatuto do Desarmamento.

projetos e programas focados nos fatores de risco da criminalidade, dentre eles: o aumento de apreensão de armas de fogo priorizado em São Paulo, a implantação de mecanismos de integração entre Polícia Militar e Polícia Civil em Minas Gerais, a implementação do abrangente programa Pacto pela Vida em Pernambuco e de Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. Recentemente, destacam-se os estados do Espírito Santo e Ceará na incorporação de ações de prevenção à criminalidade (SAPORI *et al.*, 2018).

Em grande parte, são priorizadas estratégias de gestão, visando uma atuação mais integrada e eficiente das instituições policiais. Porém, em menor escala, também pôde ser observado um movimento direcionado para o fortalecimento da perspectiva da prevenção social à criminalidade, como uma via institucional incremental à atuação das forças policiais e ao mesmo tempo distinta da concepção tradicional das políticas sociais (SOUZA, 2016).

Em Minas Gerais, mais especificamente, a partir de 2003 foi implementada uma reforma na área. Com base na crítica acerca da inefetividade do modelo tradicional, desarticulado e reativo de segurança pública, foi apresentada uma proposta de articulação por meio do Sistema de Defesa Social, no qual é inserida, como eixo estruturante da atuação da Secretaria de Estado de Defesa Social, a então criada Política Estadual de Prevenção à Criminalidade (SOUZA, 2016). Na próxima seção, são abordados a criação e o desenvolvimento dessa política, destacando sua permanência no rol das ações de segurança pública no estado.

3.2 Reformas, trajetória da política de segurança pública em Minas Gerais e a inserção da Política de Prevenção à Criminalidade

Ao longo da década de 1990, Minas Gerais sofreu uma grave piora dos indicadores de criminalidade. O diagnóstico conjuntural que compreende do ano de 1986 ao ano 2000 apontou para um aumento significativo das taxas de crimes violentos, especialmente aqueles contra a propriedade: enquanto em 1986 a taxa era de 98 ocorrências para cada 100 mil habitantes, em 2000 esse número chegava a 357, representando um crescimento de mais de 200%. O aumento foi ainda mais significativo a partir de 1996 e essa tendência se concentrou nos municípios mais populosos e regiões mais avançadas economicamente, o que denotou uma alteração no padrão da criminalidade, influenciada por processos socioeconômicos mais amplos, como a urbanização e a industrialização (BATITUCCI *et al.*, 2003).

Esse cenário sinalizava concomitantemente uma perda de efetividade das ações de segurança pública, para a qual contribuíram diferentes fatores (BATITUCCI *et al.*, 2003). Dentre eles, a falta de investimentos, agravada pela crise financeira do Estado, que culminou

em salários atrasados e na degradação das condições de trabalho das forças policiais¹⁴. A ausência de recursos intensificou, ainda, uma situação calamitosa no sistema prisional, que em face do aumento do encarceramento já sofria com a superlotação e infraestrutura inadequada. Essas condições comprometiam também o trabalho investigativo da polícia civil, que tinha de conciliar o emprego de efetivo para a custódia de presos nas estruturas de cadeias (CRUZ *et al.*, 2011; BATITUCCI *et al.*, 2002; *apud* RIBEIRO; LOPES, 2018). Outro problema premente era a ausência de mecanismos de integração das ações e informações das polícias militar e civil, cujas relações historicamente são marcadas pela competição, impactando negativamente a solução de crimes (SAPORI, 2007).

Foi impulsionada, assim, a demanda por mudanças em prol de investimentos nas instituições de polícia e prisionais, da melhoria do arranjo organizacional das forças policiais em favor da integração, e da reforma do sistema penitenciário, visando reduzir a superlotação e a mortalidade. Os diagnósticos produzidos já indicavam, adicionalmente, a proposta de conciliar as ações de repressão, qualificando-as por meio da inteligência, com medidas preventivas e sociais, com base em uma compreensão mais abrangente das causas da criminalidade (BATITUCCI *et al.*, 2003), coerente com o paradigma da Segurança Cidadã. Em 2003, no primeiro governo de Aécio Neves (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB) ocorreu uma reforma na área considerando esse escopo.

Até 2002, a estrutura organizacional da segurança pública englobava a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, responsável pelas políticas penitenciárias e socioeducativas; a Secretaria de Estado de Segurança Pública, à qual estava subordinada a Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG); a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), como instituições autônomas. Ainda, as atribuições da atual Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) estavam no escopo da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos. Essa disposição foi alterada com a promulgação da Lei Delegada N° 49, de 02 de janeiro de 2003. As ações desempenhadas pela Secretaria de Justiça e Direitos Humanos dividiram-se com a mudança de *status* da DPMG, que passou a ser instituição separada no âmbito do Poder Executivo¹⁵, e com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). A PCMG passou, também, a ser um órgão autônomo, sem

¹⁴ Nesse contexto, ocorreu, inclusive, em 1997, uma greve da Polícia Militar de Minas Gerais (RIBEIRO; LOPES, 2018).

¹⁵ Em 2004, a Emenda Constitucional N° 45/2004 previu o funcionamento das Defensorias como órgãos independentes, com autonomia funcional, administrativa e orçamentária, não tendo subordinação ao Poder Executivo.

vinculação a nenhuma secretaria, incorporando a estrutura da extinta Secretaria de Segurança Pública. Nos termos do Art. 19, “Parágrafo único – Ficam transferidos para a estrutura da Polícia Civil, no âmbito da Secretaria de Estado da Defesa Social, os órgãos e unidades integrantes da estrutura da Secretaria de Estado da Segurança Pública” (MINAS GERAIS, 2003a). A PMMG e o CBMMG, por sua vez, mantiveram sua autonomia (SAPORI, 2007; OLIVEIRA, 2017).

Indo além de uma reforma administrativa, a criação da SEDS tinha uma premissa mais ambiciosa de integração das instituições. Nos termos do art. 9º da referida lei: “A Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Civil subordinam-se ao Governador do Estado, integrando, para fins operacionais, à Secretaria de Estado de Defesa Social” (MINAS GERAIS, 2003a).

Essa premissa representa a tentativa de estabelecer um desenho coerente com um Sistema de Defesa Social, reorganizando a coordenação da dimensão de repressão (ação policial e sistema prisional) com a recém-integrada dimensão das políticas de prevenção à criminalidade (SAPORI, 2007). Tais mudanças, para além do campo operacional, abarcavam alterações conceituais e gerenciais: a ideia era que a SEDS passasse a ocupar um lugar de centralidade, representando o papel de órgão responsável por alinhar estratégias e prioridades em comum (SOUZA, 2016).

A própria adoção do termo “defesa social” reflete a intenção de superar o reducionismo repressivo associado à expressão “segurança pública” e ilustra a busca pela acomodação de novas frentes de atuação. A secretaria foi, pois, organizada segundo os eixos¹⁶: 1) profissionalização do sistema prisional, 2) medidas socioeducativas; 3) integração das polícias e do sistema de defesa social; e 4) prevenção à criminalidade (SAPORI, 2007; RIBEIRO; LOPES, 2018).

Cabe destacar que o diagnóstico que embasou o plano de ação da SEDS teve como base pesquisas desenvolvidas pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG¹⁷) e pela Fundação João Pinheiro¹⁸, por meio do Núcleo de Estudos em

¹⁶ Ver Lei Delegada nº 56/2003, que “dispõe sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências” (MINAS GERAIS, 2003b).

¹⁷ O CRISP foi criado por um grupo de pesquisadores da UFMG em 1997, com o objetivo de desenvolver análises, metodologias e modelos de intervenção para o controle e prevenção do crime, principalmente em Minas Gerais (BEATO FILHO, 2005 *apud* SILVEIRA, 2007). Integra o Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, contando com pesquisadores de diferentes áreas.

¹⁸ A FJP é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - Seplag, que produz conhecimento e informações para o desenvolvimento das políticas públicas. O

Segurança Pública (NESP/FJP). Foi fundamental para a inclusão da prevenção à criminalidade no bojo de atuação da secretaria, o entendimento de alguns integrantes do grupo de especialistas em segurança pública responsáveis pela formulação do novo arranjo¹⁹ (SOUZA, 2016; RIBEIRO; LOPES, 2018). Peixoto *et al.* (2011) avaliaram que a academia mineira foi pioneira nesse movimento de produção junto ao governo no campo da segurança pública. Segundo os autores, resulta dessa parceria o próprio foco concedido, ao menos nesse período inicial, às políticas implementadas, que foram objeto de uma gama de estudos produzidos em Minas Gerais, especialmente a política de prevenção à criminalidade e a integração, consideradas as mais inovadoras.

Embora tenha perdurado na estrutura formal de 2003-2014, nas gestões do PSDB, a prioridade política concedida à SEDS, particularmente no status de articuladora das ações de segurança, não se manteve a mesma ao longo desse período. Se entre 2003-2007, no primeiro mandato de Aécio Neves (PSDB), o escopo de reformas foi considerado bem-sucedido, a integração operacional prevista não implicou, sob nenhum aspecto, a diminuição da autonomia e independência das forças de segurança. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil possuem acesso direto ao governador nos termos da própria Constituição Estadual, exercendo grande pressão, o que desfavorece essencialmente a estratégia de coordenação colegiada (TEIXEIRA, 2013 *apud* RIBEIRO; LOPES, 2018).

A força das corporações e interesses sustentados na autonomia teriam contribuído para enfraquecer a proposta inicial, que já era instável mesmo no segundo mandato de Aécio Neves (2007-2010), na medida em que os diferentes órgãos envolvidos retomavam a dinâmica de competição. Na gestão de Antônio Anastasia (PSDB/2011-2014), a governança entre as quatro áreas da política de defesa social encontrava-se consideravelmente debilitada, e, particularmente, retrocessos no âmbito da adesão da PMMG foram marcantes (RIBEIRO; LOPES, 2018).

Reforça esse argumento o fato de que o discurso em defesa da integração e da prevenção, fortalecido durante o governo do PSDB, não repercutiu de forma condizente no emprego de recursos orçamentários, conforme demonstrou a análise de Silva (2020). A prioridade dos investimentos em segurança pública tem sido em despesas que geram altos valores de manutenção posterior, como a ampliação da folha de pagamentos – aumentos salariais da

NESP contribui na elaboração de análises sobre a política de segurança pública, o sistema de justiça criminal e as organizações policiais no estado.

¹⁹ Parte dos programas institucionalizados tiveram sua origem em projetos desenvolvidos na academia e a presença do acadêmico Luis Flavio Saporì, que então ocupava o cargo de Secretário Adjunto, fortaleceu essa compreensão.

PMMG²⁰, crescimento exponencial do número de servidores do sistema prisional – e investimento em obras e edificações, como presídios, que carecem de manutenção contínua²¹. As despesas de segurança pública entre 2003 e 2014 foram intensivas em pessoal, apresentando uma tendência de crescimento, o que levou a autora a inferir que essa foi a prioridade do gasto²². Verifica-se ainda uma estagnação nas despesas com custeio e investimento, havendo uma clara limitação para dispêndio de recursos na diversificação da cartela de ações.

Silva (2020) argumentou que a priorização do policiamento e do sistema prisional em termos de recursos indica um enfoque nas portas de entrada e de saída de uma política que privilegia a repressão, a reatividade e o acautelamento, em detrimento da integração e da dimensão da prevenção. Assim, o modelo instituído em Minas Gerais, ao qual é atribuído grande mérito, é de institucionalização difícil se não houver um patrocinador capaz de garantir a cooperação entre os atores envolvidos. Esse argumento foi salientado por Ribeiro e Lopes (2018), que afirmaram que o momento de maior sustentação desse arranjo se deu enquanto a SEDS tinha o Secretário e Secretário Adjunto amplamente comprometidos com a pauta e com ligação direta com o Governador.

Tais indicativos servem ainda para corroborar o caráter incremental das mudanças, de forma adstrita às ações já existentes e, portanto, com investimento limitado em um cenário de disputa por recursos. Apesar da disparidade em relação às demais áreas da segurança, foi no período de 2003 a 2014 que se deu a institucionalização dos programas de Prevenção, como será detalhado na próxima seção.

Após os doze anos de gestão do PSDB, em 2015, o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu o governo do estado, com a eleição de Fernando Pimentel. Nesse contexto, a estrutura da SEDS foi separada em Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) e Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP), rearranjo que representou uma maior autonomia ao Sistema Prisional. A Prevenção, apesar da apreensão inicial sobre a continuidade, foi mantida

²⁰ Silva (2020) ressaltou a influência política que a PMMG exerce sob vários aspectos da gestão da política, mas, sobretudo, sobre o orçamento: durante todo o período de 2003 a 2014 houve grande pressão por aumento salarial, o que pode ser exemplificado pelo volume de despesas. Na medida em que começa a ocupar, inclusive, postos no Poder Legislativo, a capacidade de pressão sobre os governadores também tendeu a aumentar.

²¹ No caso da administração prisional, houve um crescimento constante das despesas em custódia e ressocialização, o que se explica pelo vertiginoso aumento do encarceramento que gerou ainda um aumento das despesas meio (contratos de alimentação das unidades prisionais) (SILVA, 2020).

²² Isso também está associado à ampla pressão que todas as carreiras da segurança, sem exceção, exercem para a realização de concursos públicos.

no âmbito da SESP (OLIVEIRA, 2017), mas não houve uma ampliação de investimentos, em decorrência da limitação imposta também pela crise fiscal²³.

O grande volume de recursos orçamentários destinados à manutenção e expansão do sistema prisional, verificado por Silva (2020) ao longo dos anos do governo do PSDB, encontrou correspondência também no momento em que a pasta se dividiu, em 2015, em Segurança Pública – abarcando a integração, prevenção e sistema socioeducativo – e Administração Prisional. As despesas da SESP foram da ordem de R\$330.935.401,85 em 2017 e R\$266.031.855,55 em 2018, enquanto as despesas da SEAP foram de R\$2.057.633.023,63 e R\$1.924.682.317,15²⁴ nos mesmos anos, respectivamente, ou seja, o prisional, que até o momento se encontrava sob a administração da SEDS, representando quase seis vezes as despesas totais do restante das áreas.

Vale ressaltar que a perda da centralidade do modelo de Defesa Social não se deu necessariamente em decorrência da mudança dos partidos, uma vez que quando o PT assumiu, a proposta de integração já estava praticamente desmantelada. As prioridades, por sua vez, haviam sido capturadas pelos problemas históricos da área, como a dificuldade de integração entre as polícias e o reforço do encarceramento, de modo que a trajetória da SEDS demonstra a dificuldade de se consolidar um modelo de coesão no campo (RIBEIRO; LOPES, 2018).

Em 2018, o Partido Novo ganhou as eleições para o governo de Minas Gerais e Romeu Zema assumiu, em 2019. Zema alinhou-se à campanha de Jair Bolsonaro (à época filiado ao Partido Social Liberal - PSL) à presidência e manteve esse posicionamento em relação ao Governo Federal após as eleições. Ganhou mais força a pauta militarista e, em que pese o corte de gastos como agenda prioritária no discurso neoliberal do partido, foi aprovado um aumento para as corporações da ordem de 41%²⁵ em projeto de Lei que partiu do próprio Executivo.

A estrutura assumida, com a junção do sistema prisional novamente às demais áreas sob a gestão da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, se assemelha à da SEDS, o que parece sinalizar, no entanto, mais uma diretriz assumida em prol do corte de gastos e estruturas do que uma priorização da integração²⁶.

²³ Marco da crise, o parcelamento dos salários gerou forte insatisfação no funcionalismo. Ainda que a Segurança fosse priorizada no pagamento, um marco foi a ocupação do Palácio da Liberdade por policiais civis e militares, bombeiros e agentes penitenciários em 2018, como protesto. Ver: Linhares (2018).

²⁴ Dados do Portal da Transparência – MG.

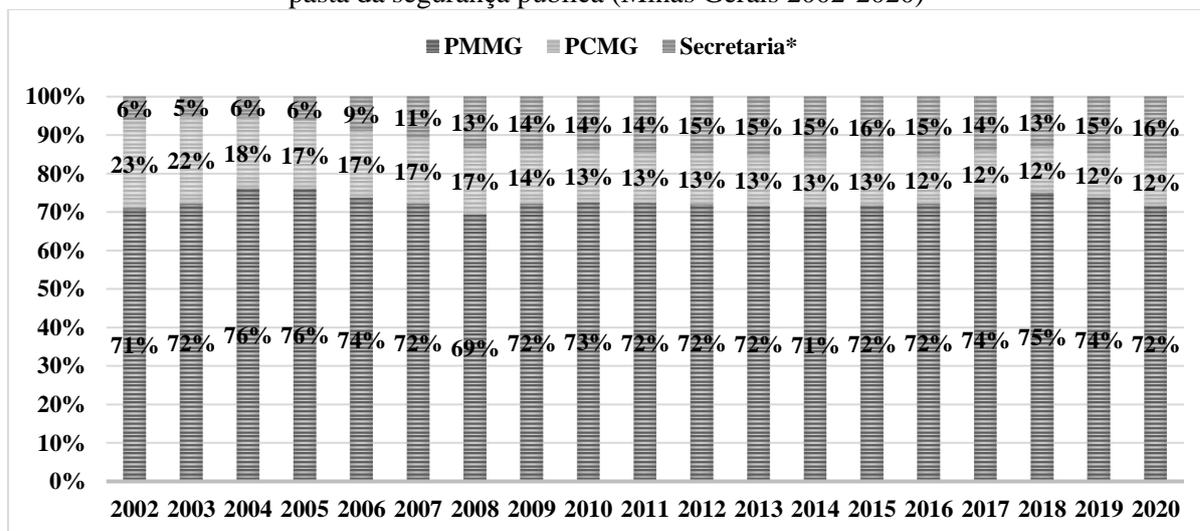
²⁵ Ver: Em uma das piores crises do país, MG aprova reajuste de 41% para PMs (2020).

²⁶ A reforma administrativa sancionada pelo Governo Zema em 2019 reduziu de 21 para 12 o número de secretarias e tinha como expectativa a economia de R\$ 900 milhões, buscando reduzir o déficit fiscal do Estado. Ver ROMEU Zema sanciona reforma administrativa com veto à proibição de ‘jetons’ (2019).

A Prevenção, por sua vez, também teve sua estrutura formal reduzida, enfrentou ameaças de cortes e, posteriormente, cortes efetivos justificados pela pandemia do coronavírus²⁷, em decorrência da redução das ações em 2020. Um ponto de destaque é que, em 2019, servidores, funcionários contratados e usuários dos programas mobilizaram-se para aprovar, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, uma lei que institucionalizou a Prevenção como política de Estado²⁸, representando a tentativa de fortalecer a política e de impedir a supressão das ações. Embora amplie formalmente a institucionalização da política, evitando um eventual desmantelamento completo, a Lei não impede o corte de gastos.

Ao longo do período analisado (2003-2021), em média 14%²⁹ do total de despesas do estado³⁰ foram empregados na segurança pública, como um todo. A distribuição das despesas entre a PMMG, PCMG e a(s) secretaria(s) responsáveis pela pasta (englobando SEDS, SESP e SEAP e, mais recentemente, SEJUSP) se dá de forma bastante discrepante e não conta com alterações consideráveis, como se destaca no Gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 - Distribuição das despesas da PMMG, PCMG e a Secretaria de Estado responsável pela pasta da segurança pública (Minas Gerais 2002-2020)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Portal da Transparência – MG.

Portanto, as mudanças na estrutura organizacional, a diversificação em termos dos investimentos e ações empreendidas no campo da prevenção e da integração não se

²⁷ Ver Gabriel (2019).

²⁸ Ver Agência Minas (2019).

²⁹ Apesar desse volume considerável de recursos aplicados na área, frisa-se, novamente, que os valores alocados em pagamentos de salários para ativos e inativos – incluindo a PMMG, PCMG, Agentes Prisionais e Agentes Socioeducativos – absorvem aproximadamente 90% do valor total.

³⁰ Fonte: Portal da Transparência – MG.

desdobraram em uma reforma estrutural, de modo que existem mais evidências que reforçam a manutenção do desequilíbrio de poder entre as instituições do que indícios de uma maior articulação. O arranjo criado em Minas Gerais em 2003 não significou a superação da típica desintegração que caracteriza a política de segurança pública no Brasil. As mudanças não refletiram em alterações na alocação de recursos, que se mantiveram estáveis em termos proporcionais.

Tal permanência institucional e cultural tende a comprometer a estratégia da prevenção à criminalidade. Ainda assim, sua continuidade indica que a política ganhou alguma sustentação que, embora não tenha impedido a manutenção de um patamar de investimentos baixo, parece ter contribuído para evitar sua desconstrução. Isso posto, na próxima seção é detalhada a concepção da política de Prevenção, seus programas, características e particularidades.

3.3 Concepção, programas e estratégia de implementação da Política de Prevenção à Criminalidade

No momento de criação da SEDS, foi instituída a Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC), cujas competências foram regulamentadas pelo Decreto N° 43.295, de 29 de abril de 2003:

Art. 51 - A Superintendência de Prevenção à Criminalidade tem por finalidade elaborar e coordenar planos, projetos e programas de prevenção integrada à criminalidade nos níveis social e situacional, mediante a **construção de novas relações entre os órgãos componentes do sistema de defesa social e a sociedade civil**, competindo-lhe:

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

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

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

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

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

VI - exercer outras atividades correlatas. (MINAS GERAIS, 2003b, grifo nosso)

Desde o princípio, a política foi pautada pela base conceitual da Segurança Cidadã, nos moldes do paradigma explicitados na primeira seção, contudo, não havia um escopo claro sobre os projetos e programas que comporiam seu rol de atuação. Essa construção se deu de forma paulatina, a partir da incorporação de projetos anteriormente implantados de maneira fragmentada e com um amplo grau de experimentalismo, conforme destacou Oliveira (2017).

Os projetos que se estruturaram posteriormente em programas e ensejaram a formatação da atuação da Prevenção podem ser identificados a partir de duas origens: 1) programas cuja intervenção foi formulada, inicialmente, no âmbito da Universidade, executados localmente, com base comunitária, em Belo Horizonte e posteriormente institucionalizados pela SEDS; e 2) programas fomentados, por meio de convênios, pelo Ministério da Justiça, amparados pelas diretrizes da execução penal e da reintegração social de pessoas que já passaram pelo sistema de justiça criminal, bem como destinados às pessoas em cumprimento de alternativas penais. O Programa Fica Vivo! e o Programa Mediação de Conflitos surgiram na primeira vertente, enquanto na segunda estão o Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp) e a Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas (Ceapa).

O Fica Vivo! foi criado a partir de um projeto piloto, implementado pelo CRISP/UFMG, em parceria com o Ministério Público, a Polícia Militar, a Polícia Civil e a Prefeitura de Belo Horizonte, na comunidade do Morro das Pedras (SILVEIRA, 2007; BEATO FILHO; SILVEIRA, 2014). O programa passou a compor as ações estaduais a partir do Decreto Nº 43.334, de 20 de maio de 2003, com o objetivo central de “[...] reduzir a incidência de homicídios dolosos, mediante ações de prevenção e repressão, nas áreas de risco da Região Metropolitana de Belo Horizonte e em outros municípios do Estado cujos indicadores de criminalidade violenta o justifiquem” (MINAS GERAIS, 2003c). Como público-alvo, têm-se os adolescentes e jovens moradores dessas áreas com maior concentração de crimes, notadamente homicídios.

O Mediação de Conflitos era desenvolvido desde 2000 pelo Programa de Extensão Polos de Cidadania da Faculdade de Direito da UFMG, em parceria com a Coordenadoria Municipal de Direitos Humanos e a Pró-Reitoria de Extensão. Tendo como objetivo promover meios pacíficos de administração de conflitos em níveis interpessoais, comunitários e institucionais, e contribuir para prevenir ou evitar que tais conflitos se desdobrassem em situações de violências e criminalidade, o programa também foi incorporado pela SPEC, em 2004 (OLIVEIRA, 2017).

O PrEsp, por sua vez, originou-se do “Programa de Reintegração Social”, desenhado em 2002 a partir do incentivo do Ministério da Justiça com foco em projetos que beneficiassem os egressos dos sistemas prisional e socioeducativo. Quando incorporado pela SEDS, foi denominado Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp), com o objetivo de favorecer o acesso a direitos e promover condições para inclusão social dos egressos

do sistema prisional, reduzindo vulnerabilidades ligadas aos processos de criminalização e agravadas pelo encarceramento (OLIVEIRA, 2017).

A Ceapa também foi implantada em 2002, sob a gestão da antiga Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, por meio de convênio com o Ministério da Justiça. O programa foi institucionalizado pelo Decreto nº 43.751, de 19 de fevereiro de 2004, com o objetivo de “criar condições institucionais necessárias para o apoio ao monitoramento das penas e medidas alternativas no estado de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2004).

Embora possuam origens diferentes, o marco conceitual dos programas de Prevenção foi desenvolvido tendo como base a compreensão das características que influenciam nos processos de criminalização visando, a partir de ações focadas na reversão dos fatores de riscos, reduzir tais processos e seus efeitos, por meio de fatores de proteção. As intervenções se subdividem em diferentes níveis (MINAS GERAIS, 2009a):

1) prevenção primária, que tem como foco os fatores de risco e proteção no contexto urbano, a partir da percepção de localidades que vivenciam de forma mais determinante a violência e a criminalidade implicando, conseqüentemente, maior vulnerabilidade e exposição das pessoas residentes em tais localidades à criminalização ou vitimização;

2) prevenção secundária, cujas ações são dirigidas a pessoas e grupos mais suscetíveis a violências e criminalização e aos fatores que contribuem para sua vulnerabilidade e/ou reincidência, visando a interrupção e limitação dos danos causados por seu envolvimento nesses contextos;

3) prevenção terciária, composta por ações voltadas a indivíduos que já sofreram processos de criminalização e cerceamento de liberdade, visando reduzir os efeitos dessa experiência, desconstruir vulnerabilidades, estigmas, violências exercidas e sofridas, prioritariamente egressos do sistema prisional.

Os programas têm seu público-alvo definido segundo o nível de prevenção. Ainda, subdividem-se em programas de base municipal e programas de base territorial. Enquanto os programas da prevenção primária atuam em bases nos territórios de maior criminalidade³¹, a partir de diagnósticos quantitativos e qualitativos e de uma caracterização abrangente do território, os programas da prevenção secundária e terciária atuam em unidades de abrangência

³¹ Tendo em vista as análises que mostram que o crime se distribui espacialmente de forma não homogênea e que determinados territórios que vivenciam de forma mais concentrada situações de violência e processos de criminalização, as escolhas de localidades para implementação da política de prevenção à criminalidade se deram a partir de dados de geoprocessamento e georreferenciamento de informações, que orientaram as estratégias locais de acordo com a realidade socioespacial da violência. Os dados produzidos nos anuários especializados da Fundação João Pinheiro foram usados como base (MINAS GERAIS, 2009a).

municipal, alocadas em áreas centrais, próximas aos Fóruns, Varas de Execução Criminal e Juizados Especiais, visando facilitar o acesso do público encaminhado para os programas (MINAS GERAIS, 2009a).

As bases municipais ou locais para implementação dos programas foram inicialmente denominadas Núcleos de Prevenção à Criminalidade (NPCs), em seguida Centros de Prevenção à Criminalidade (CPCs) e atualmente Unidades de Prevenção à Criminalidade (UPCs). Tais unidades constituíram as sedes de atendimento e desenvolvimento dos programas, além de um espaço de referência da política no âmbito local para a realização de parcerias, mobilização e integração com as demais políticas³² (MINAS GERAIS, 2009a; 2020).

O Quadro 2 resume o escopo dos programas, seu nível de atuação, seus objetivos e público-alvo, conforme sistematização feita em 2009:

Quadro 2 - Programas da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais

NÍVEL DE ATUAÇÃO	PROGRAMA	OBJETIVO	PÚBLICO-ALVO
PREVENÇÃO PRIMÁRIA Base territorial	Fica Vivo!	Contribuir para a prevenção e a redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores de áreas nas quais esses crimes possuem maior incidência.	Jovens de 12 a 24 anos residentes nas áreas com maiores índices de homicídios do estado.
	Mediação de Conflitos	Promover meios pacíficos de administração de conflitos em níveis interpessoais, comunitários e institucionais, que contribuam para minimizar, prevenir ou evitar que estes se desdobrem em situações de violências e criminalidades.	Moradores de áreas com maiores concentração de homicídios dolosos.
PREVENÇÃO SECUNDÁRIA Base municipal	Ceapa	Promover eficazmente o acompanhamento às penas e medidas alternativas, visando o monitoramento da determinação judicial e o resgate educativo da pena ou medida, contribuindo para a não reincidência criminal e promovendo uma cultura cidadã, de solidariedade e da não violência.	Pessoas que foram condenadas ou receberam medidas de cumprimento de penas não privativas de liberdade pelo Poder Judiciário.

³² Para a execução, foram adotadas metodologias de base local voltadas à redução da criminalidade, por serem estas ações executadas em municípios, foi necessário buscar parcerias com os governos locais. Nessas parcerias, coube aos municípios garantirem as condições estruturais para a implantação dos NPC's e possibilitarem a articulação com as políticas sociais e as estratégias locais de prevenção e segurança cidadã. O Governo de Minas, por sua vez, era responsável por todo o aporte de recurso para o desenvolvimento da política, equipe técnica e diretrizes metodológicas (MINAS GERAIS, 2009a).

**PREVENÇÃO
TERCIÁRIA
Base municipal**

PrEsp

Propiciar acolhimento às pessoas que já cumpriram medida de privação de liberdade, promovendo condições para a sua retomada à vida social coletiva, por meio da inclusão do indivíduo e familiares, visando ao máximo o distanciamento das condições que provoquem a reincidência criminal.

Pessoas egressas do sistema prisional que foram condenadas ao cumprimento de pena privativa de liberdade e se encontram em processo de execução penal nas seguintes condições: regime aberto, prisão domiciliar - inclusive, as pessoas em monitoração eletrônica - livramento condicional, liberdade definitiva e seus respectivos familiares.

Fonte: Elaboração própria com base em Minas Gerais (2009).

Outros dois programas fizeram parte, mais pontualmente e por períodos de tempo limitados, do rol de competências da política de Prevenção: o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçadas de Morte (PPCAM), instituído em 2005 e transferido em 2008 para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese); e o Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PETP), incorporado em 2011 e transferido em 2015 para a Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Social (OLIVEIRA, 2017). Recentemente, em 2020, também foi incorporado o Programa Se Liga!, com o objetivo de acompanhar os adolescentes e jovens egressos das medidas socioeducativas de Semiliberdade e Internação, e criado o Programa Selo Prevenção Minas, que visa promover capacitações e fomentar a atuação das Administrações Públicas municipais e demais atores locais nas temáticas de prevenção à criminalidade e segurança cidadã (MINAS GERAIS, 2020a).

A estrutura organizacional da Prevenção permaneceu inalterada até 2011, quando a SPEC foi transformada em Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CPEC)³³, ampliando o formato pré-existente. Em 2016, com a transformação da SEDS em SESP³⁴, a CPEC foi elevada a Subsecretaria de Políticas de Prevenção Social à Criminalidade (Supec). Sua estrutura interna formal foi ampliada e a elevação a subsecretaria, a princípio, culminou na expectativa de fortalecimento institucional, sinalizando status mais elevado para discutir orçamento e pautar as próprias temáticas, além de ganhar uma nova dimensão no discurso para as instituições parceiras. Contudo, a análise de fatores como a destinação de orçamento, vocalização da pasta e apoio do dirigente máximo, bem como a disparidade com outras áreas

³³ Lei Delegada nº 180/2011 e Decreto nº 45.870/2011.

³⁴ Lei nº 22.257/2016 e Decreto 47.088/2016.

da segurança indicam que esse passo simbólico não teve grande impacto na relevância concedida à Prevenção (OLIVEIRA, 2017). Em 2019, com a publicação de uma nova reforma administrativa, a Supec foi mantida com status de subsecretaria, contudo, passou por uma redução em termos da sua estrutura organizacional, sendo as superintendências previamente existentes agregadas em apenas uma³⁵.

Apesar dessa redução da estrutura formal, em 2020, foi publicada a Lei nº 23.450, de 24 de outubro de 2019, que dispôs sobre a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade. A publicação da lei reflete os esforços em prol da institucionalização da política de prevenção, a despeito das mudanças de governo. As diretrizes estabelecidas na lei envolvem aspectos-chave da implementação da política, os quais merecem destacar:

- I – integração entre as esferas federal, estadual e municipal de governo;
- II – intersetorialidade, transversalidade e integração sistêmica com as demais políticas públicas;
- III – participação efetiva da sociedade civil e inclusão social;
- IV – articulação entre a sociedade civil e os órgãos do sistema de defesa social e de justiça em projetos e ações de segurança pública;
- V – integração entre as redes de prevenção social à criminalidade e instituições públicas e privadas que atuem nos níveis municipal, estadual e federal nas áreas de segurança, saúde, educação, cultura, esporte e em outras áreas afins à política de que trata esta lei (MINAS GERAIS, 2019c, Art. 3º).

Cabe ressaltar que a política adota uma estratégia de implementação diferente da execução direta, predominante nas demais áreas da Segurança Pública³⁶. Para viabilizar a execução dos programas, a partir de 2005, foi celebrado um termo de parceria com o terceiro setor³⁷ (SOUZA, 2016; OLIVEIRA, 2017). A instituição parceira para a implementação durante quase todo o período de execução da política é o Instituto Elo, organização fundada por ex-membros do Programa Polos de Cidadania da UFMG, que já possuíam, por sua vez, expertise com o Programa Mediação de Conflitos e, dessa forma, um diálogo com a SEDS.

A execução em parceria viabilizou uma rápida expansão da política, conforme demonstrado no Gráfico 2. Entre agosto de 2005 e dezembro de 2006 (nos primeiros 16 meses de execução), verificou-se um aumento da implementação dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos de cinco e três unidades de prevenção à criminalidade para 19 e 18

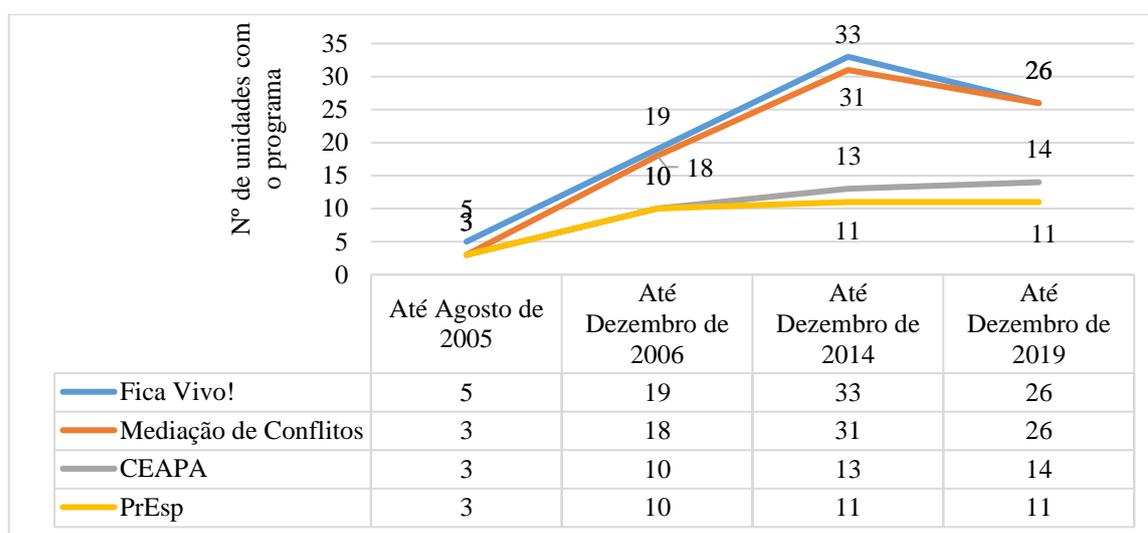
³⁵ Lei Nº 23.304/2019 e Decreto Nº 47.795/2019.

³⁶ Não foi cogitada, a princípio, a realização de concurso público, devido às restrições do ajuste fiscal impostas e à baixa institucionalização. Como saída, foi celebrado um convênio com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) com o objetivo de contratar as equipes técnicas necessárias (OLIVEIRA, 2017).

³⁷ O modelo de parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, regulamentado com base na Lei nº 14.870/2003 e no Decreto Estadual nº 46.020/2012, foi fortemente fomentado pelos governos do PSDB. A Seplag, como ator central nesse processo, promoveu a criação de uma regulamentação robusta e buscou incentivar diferentes órgãos a implementar parcerias.

unidades, respectivamente. Os programas Ceapa e PrEsp, por sua vez, passaram de três para dez unidades. Até 2014, especialmente o Fica Vivo! e o Mediação de Conflitos continuaram em ritmo de expansão, passando para 33 e 31 unidades, enquanto a Ceapa e o PrEsp ampliaram em três e uma unidade, respectivamente³⁸. Entre 2014 e 2019, verificou-se uma redução do número de unidades territoriais, de modo que o Fica Vivo e o Mediação de Conflitos contam, atualmente, com 26 unidades. As unidades municipais se mantiveram relativamente estáveis, tendo a Ceapa se ampliado para mais uma unidade.

Gráfico 2 - Evolução do número de unidades de prevenção à criminalidade³⁹



Fonte: Elaboração própria com base em Oliveira (2017) e Minas Gerais (2020)

Os repasses realizados por meio do termo de parceria representam quase a totalidade dos recursos dispendidos na Política de Prevenção à Criminalidade. Nesse sentido, a estagnação do número de unidades e a redução que se verifica a partir de 2014, naturalmente, encontram paralelo nos valores dos repasses realizados. A Tabela abaixo engloba os valores dos Termos de Parceria e Contratos de Gestão implementados até então:

³⁸ Essa diferença no ritmo de expansão explica-se, em parte, pelo fato de que as bases desses programas são municipais, sendo mais complexa a expansão para outros municípios do que a expansão nos diferentes territórios de maior criminalidade em um mesmo município, como é o caso das bases territoriais em que atuam o Fica Vivo e o Mediação de Conflitos.

³⁹ Embora na maioria das unidades territoriais coincida a implementação dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos, algumas dessas unidades contam apenas com o Fica Vivo!. Por sua vez, também nas unidades de base municipal, embora a maioria conte com os programas PrEsp e Ceapa, em algumas delas há apenas Ceapa.

Tabela 1 – Valores repassados via parceria para a Política de Prevenção à Criminalidade (2003-2020)

INSTRUMENTO	ENTIDADE PARCEIRA	DATA INÍCIO	DATA FIM	ANO	REPASSE PREVISTO	REPASSE REALIZADO	Nº DE MESES	MÉDIA MENSAL	OBJETO
Termo de Parceria nº 02/2005	Instituto Elo – IELO	14/09/2005	29/02/2016	2005	R\$ 3.705.703,80	R\$ 3.705.703,80	10	R\$ 370.570,38	Desenvolver ações relativas à prevenção social da criminalidade e da violência, por meio da implantação, desenvolvimento e consolidação de Centros de Prevenção à Criminalidade - CPCs que: a) previnam o ingresso de jovens na criminalidade; b) realizem o monitoramento de Penas e Medidas Alternativas; c) promovam, por meio de atendimento psicossocial, a educação e capacitação profissional do egresso do sistema penitenciário, objetivando uma efetiva integração social; d) estabeleçam ações de Mediação; e) realizem e promovam ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.
				2006	R\$ 2.728.933,38	R\$ 2.274.111,15	6	R\$ 379.018,53	
				2007	R\$ 8.028.206,20	R\$ 8.483.028,38	12	R\$ 706.919,03	
				2008	R\$ 9.389.816,80	R\$ 9.389.816,76	12	R\$ 782.484,73	
				2009	R\$ 11.652.140,80	R\$11.652.140,80	11	R\$ 1.059.285,53	
				2010	R\$ 15.644.185,00	R\$15.644.185,00	12	R\$ 1.303.682,08	
				2011	R\$ 14.580.473,35	R\$14.580.473,35	12	R\$ 1.215.039,45	
				2012	R\$ 21.204.742,96	R\$20.797.652,17	12	R\$ 1.733.137,68	
				2013	R\$ 28.437.819,67	R\$24.521.237,62	12	R\$ 2.043.436,47	
				2014	R\$ 28.073.042,88	R\$15.604.844,82	12	R\$ 1.300.403,74	
				2015	R\$ 26.103.861,88	R\$24.742.729,64	12	R\$ 2.061.894,14	
Termo de Parceria nº 035/2016	Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania - IJUCI	02/04/2016	31/07/2017	2016	R\$ 20.451.659,95	R\$20.451.659,95	8	R\$ 2.556.457,49	Execução em cogestão da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, viabilizando o desenvolvimento das Unidades e Programas de Prevenção Social à Criminalidade definidas pela SEDS/CPEC.
				2017	R\$ 11.312.906,64	R\$ 6.528.342,82	6	R\$ 1.088.057,14	
Termo de Parceria nº 44/2017	Instituto Elo – IELO	06/12/2017	11/02/2019	2017	R\$ 8.078.845,04	R\$ -	0	R\$ -	Coexecução de ações da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, propiciando o desenvolvimento das atividades das Unidades e dos Programas de Prevenção Social à Criminalidade definidos pela SESP/SUPEC.
				2018	R\$ 38.765.571,29	R\$33.291.766,98	12	R\$ 2.774.313,92	
Contrato de Gestão nº 02/2019		12/02/2019	31/12/2020	2019	R\$ 26.624.780,20	R\$19.507.856,81	12	R\$ 1.625.654,73	
				2020	R\$ 11.459.618,64	R\$ 8.861.999,23	12	R\$ 738.499,94	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em Minas Gerais (2020d)

A média dos valores dispendidos foi ampliada de setembro de 2005 a junho de 2013, o que se justifica principalmente pela expansão do número de unidades de prevenção e, portanto, de equipes contratadas⁴⁰. A partir de julho de 2013, o valor começa a diminuir, o que pode ser explicado, em partes, pela crise financeira do estado (OLIVEIRA, 2017). A análise de Silva (2020) acerca do comportamento da execução da despesa na Prevenção no mesmo período, corrobora esses dados, indicando um crescimento ininterrupto do dispêndio da política que pode ser entendida como expansão efetiva entre 2004 e 2010. Entre 2011 e 2014, verificou-se uma oscilação que caminhou para uma estabilidade, sendo que o valor em 2014 se aproximava do valor em 2007. Isso levou a autora a inferir que a variante da prevenção perde importância ao longo do tempo, de forma que estagnam os gastos anuais.

Apenas entre 2016 e 2017 não foi o Instituto Elo a instituição parceira do Estado na política de prevenção. O Instituto Jurídico para a Efetivação da Cidadania (IJUCI) assumiu a gestão, processo que representou dificuldades para a manutenção da política na ponta⁴¹. Após 11 anos de execução da política, o Instituto Elo consolidou conhecimento e expertise tanto na operacionalização e metodologia dos programas, como na relação com o Estado. Dessa forma, outra instituição, sem experiência direta na gestão desses programas, dificilmente conseguiria se adaptar tempestivamente.

O Instituto Elo voltou um ano depois e segue, atualmente, como instituição parceira do Estado na execução da política. Durante todo esse período, não foi cogitada outra forma de implementação das unidades e dos atendimentos. Dessa forma, constata-se que a adoção dessa estratégia e a relação de parceria entre Estado e a entidade marca de forma determinante a implementação dos programas, tendo em vista que os atores da ponta são contratados da instituição parceira, e não funcionários estáveis do estado, o que se difere de boa parte das políticas de segurança pública⁴². Os únicos funcionários que possuem vínculo direto com o estado são os servidores da SUPEC, que, em sua maioria, ocupam cargos comissionados.

Diante dessa trajetória, é possível inferir também uma certa dependência dos programas em relação a essa organização, especificamente, tendo em vista a ampla experiência consolidada e a parceria duradoura. Ainda, a adoção desse instrumento é um fator associado a

⁴⁰ Desde o VIII Termo Aditivo, foram incluídas as oficinas do Fica Vivo!, anteriormente executadas pela FUNDEP.

⁴¹ Na transição entre o Instituto Elo e o IJUCI, todos os vínculos com profissionais da ponta foram encerrados e foram realizados novos processos seletivos para contratação. Além disso, o período de capacitação dos novos contratados implicou um hiato de quase dois meses nos atendimentos (OLIVEIRA, 2017).

⁴² Além da política de prevenção à criminalidade, o atendimento às medidas socioeducativas também é executado em Minas Gerais, embora não exclusivamente, por meio de parcerias com entidades sem fins lucrativos.

uma relativa facilidade em se impor uma limitação ou corte de recursos, principalmente porque a natureza das outras despesas no âmbito da secretaria, como nas despesas de pessoal contratado e concursado para a execução das demais políticas, torna o corte de recursos praticamente inviável. Assim, em um cenário de restrição orçamentária, a Prevenção se torna mais vulnerável à descontinuidade. Embora tenha dado flexibilidade para execução da política, essa estratégia também a fragiliza, por outro lado, conforme apontado por Souza (2016) e Oliveira (2017) e reforçado pelos cortes empreendidos em 2020, com o Estado de Calamidade imposto pela pandemia do coronavírus⁴³.

Com base no que foi apresentado, verifica-se que a Política de Prevenção se institucionalizou, ainda que de forma incremental, no bojo da segurança pública em Minas Gerais (SOUZA, 2016). A estagnação de sua evolução demonstra dificuldade em se realizar investimentos no âmbito da segurança pública (SILVA, 2020). Não obstante, é possível dizer que os anos de continuidade implicam alguma base de sustentação para os programas.

No próximo capítulo, tomando como base a contextualização da Política de Prevenção à Criminalidade, são mobilizadas as características identificadas, em conjunto com os argumentos desenvolvidos no capítulo inicial, para explicitar a metodologia de análise construída na pesquisa para o estudo de caso de dois dos programas da Prevenção.

⁴³ Em 2020, foi celebrado um novo termo aditivo com o objetivo de alterar a previsão das receitas e despesas, prevendo um corte de recursos em decorrência também da suspensão de parte das atividades devido à pandemia.

4 METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE

Este capítulo tem por objetivo explicitar o caminho metodológico adotado para a análise comparada dos processos de implementação de dois programas da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais: o Programa Fica Vivo! e o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp). Para isso, na primeira seção, são retomadas as perguntas de pesquisa e os argumentos analíticos mobilizados a partir da literatura sobre os efeitos da capacidade estatal para a implementação de políticas públicas e do grau de conflito e ambiguidade das políticas e ou programas, ao configurar distintos tipos de processos de implementação. A partir desses argumentos, foram construídas duas hipóteses das quais se partiu para responder às perguntas iniciais e que orientam o estudo dos casos. Antes de especificar melhor o desenho da pesquisa, são apresentados, na segunda seção, os critérios que orientaram a escolha dos casos investigados, os quais, supôs-se, apresentariam diferenças nos produtos (*outputs*) da sua implementação, de forma a permitir interpretar, na análise comparada, os fatores que afetariam essas diferenças. Em sequência, na terceira seção, são definidos nominal e operacionalmente os conceitos e variáveis considerados em função das hipóteses. Por fim, na quarta seção, são apresentadas e detalhadas as estratégias e instrumentos de pesquisa.

4.1 Perguntas, argumentos e hipóteses

A pergunta geral que se pretendeu responder nesta dissertação foi:

Há diferenças entre os *outputs* da implementação, entendidos como a forma como efetivamente ocorreram os processos e as entregas previstas, entre os dois programas? Se sim, essas diferenças são afetadas pelos seus respectivos arranjos institucionais e pelo grau de conflito e ambiguidade envolvidos nos programas?

Ainda, há questões derivadas dessa pergunta geral:

1. Partindo da matriz de conflito e ambiguidade de Matland (1995), há diferenças entre os dois programas em relação a esses dois elementos e como eles afetam a sua implementação e os *outputs* produzidos? Como o grau de conflito se manifesta em cada um dos programas e afeta a adesão/inclusão de atores necessários à implementação? Como o grau de ambiguidade se manifesta em cada um dos programas e afeta a discricionariedade e a flexibilidade existentes para os implementadores?

2. Partindo do suposto da necessidade de colaboração entre os atores envolvidos na implementação dos dois programas, existem diferenças entre os arranjos institucionais na forma em que definem a articulação entre os diferentes atores e os mecanismos de cooperação, que possam favorecer ou não o desenvolvimento de capacidades político-relacionais para a implementação dos programas?

A partir das especificidades da política de Segurança Pública no Brasil, constatou-se que o campo é fortemente marcado pelo incrementalismo, com processos de reforma incompletos, onde se verifica a superposição de paradigmas, e pela frouxa articulação entre as instituições. A Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais é pautada pelo paradigma da Segurança Cidadã e tem como premissa a atuação articulada entre as instituições de segurança pública e justiça criminal e com outras áreas de políticas, associadas à proteção social e cidadania. Supõe-se, contudo, que os diferentes atores envolvidos na implementação⁴⁴, socializados em culturas organizacionais distintas, assimilaram a proposta também de forma distinta, uma vez que provêm de instituições cujas trajetórias, aspectos culturais e históricos são notadamente diferentes, e cujas relações tradicionalmente se estabelecem em uma dinâmica de competição e desigualdades na distribuição de poder.

Essas diferenças se expressam no processo de implementação e permitem situar programas de prevenção à criminalidade no campo das políticas com grau potencialmente elevado de conflito. Deste modo, um dos focos da investigação foi direcionado às possíveis dificuldades para obtenção de cooperação entre os participantes do processo ou impasses e desafios que surgirem na implementação, o que remete à questão do arranjo institucional. Mais especificamente, na forma com que esses arranjos definem a articulação entre os diferentes atores e os mecanismos de cooperação entre eles – entendidos como condição para a implementação.

Embora os dois programas analisados façam parte da mesma política, eles têm naturezas e públicos distintos, situando-se em níveis diferentes da concepção de prevenção à criminalidade, seja para prevenir os processos de criminalização e vitimização da juventude em territórios de maior incidência de crimes contra a vida, seja para reduzir as consequências da experiência prisional e apoiar a retomada e manutenção da vida em liberdade junto ao público

⁴⁴ Os programas da política de prevenção, como visto, presumem a interação de atores com diferentes visões tradições culturais, como a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, o Sistema Prisional, as Redes de Proteção Social e serviços nos municípios, além dos atores diretamente responsáveis pela implementação dos programas dentro da Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade e da Organização Social parceira.

que já passou por processos de criminalização. Partiu-se, assim, da hipótese de que há variação nos *outputs* dos programas analisados.

Para responder às perguntas de pesquisa, portanto, tem-se como ponto de partida os seguintes argumentos gerais e as hipóteses construídas a partir deles:

- I) Uma das explicações para a capacidade de implementação de políticas públicas relaciona-se à concepção de capacidades estatais que, mais recentemente, inclui não apenas os aspectos da capacidade burocrática e organizacional, mas incorpora uma dimensão de capacidade relacional da atuação do Estado para a implementação de políticas públicas.

Uma chave para analisar as capacidades estatais para a implementação de determinada política pública é mapear e compreender esse processo a partir de seu arranjo institucional. O arranjo institucional de uma política ou de um programa é entendido como um fator-chave para compreender os produtos (*outputs*) da implementação dos programas de Prevenção, particularmente porque envolvem a interação entre diferentes atores e instituições.

H₁: A primeira hipótese é que os programas analisados apresentam diferenças entre si quanto aos arranjos institucionais, que definem os atores envolvidos na implementação, formas de processar conflitos e interesses, e favorecer a aprendizagem e a inovação no âmbito dos programas; e essas diferenças afetam o processo e os *outputs* da implementação ao favorecer, ou não, o desenvolvimento de capacidades político-relacionais.

O Programa Fica Vivo! prevê, desde o seu arranjo inicial, instâncias formais e processos que supõem uma forte interdependência entre diferentes atores. Foram aspectos investigados de que forma tais instâncias e processos foram efetivamente implementados e que rumo tomaram. O PrEsp, por sua vez, contava com um escopo de ações mais pontuais e pouco articuladas inicialmente. Como (e se) tais ações foram ampliadas e o estabelecimento de possíveis mecanismos de articulação também foram objetos da investigação realizada. Ainda, buscou-se compreender se a forma como esses processos de articulação acontece nos programas potencializam ou não a capacidade político-relacional para a sua implementação.

- II) Os graus de conflito e ambiguidade de uma política influenciam o processo de implementação. O conflito geralmente tem origem em uma incompatibilidade de valores e tem efeitos sobre o processo de implementação quando dificulta a inclusão de atores necessários à viabilização das entregas. A ambiguidade, por sua vez, não é

necessariamente negativa e influencia a capacidade dos superiores de monitorar os processos e atividades envolvidos na implementação, a probabilidade de a política ser compreendida uniformemente nos diferentes locais de implementação, bem como a amplitude da discricionariedade existente na ponta, e o papel maior ou menor dos fatores contextuais, considerando também a variação das posturas dos atores relevantes em cada local de implementação.

H₂: A segunda hipótese da pesquisa é que as dimensões de conflito e ambiguidade se manifestam de forma diferente entre os dois programas de Prevenção. Em função das características de cada programa, decorre variação nas características do tipo de processo de implementação, que está relacionado com o peso de fatores mais determinantes para a entrega dos *outputs* da implementação, como os recursos disponíveis, os fatores contextuais, a importância política e a força das coalizões envolvidas na implementação.

O Fica Vivo! envolve, desde a sua formulação, uma dimensão potencialmente conflitiva quanto à própria gênese do programa que pressupõe a integração entre as dimensões de proteção social e repressão qualificada, assim como visões diferentes sobre a juventude com a qual o programa se propõe a trabalhar. O programa possui, ainda, uma linha clara de atuação em relação a objetivos e meios para implementação de sua estratégia de intervenção. Por essas características, inferiu-se, inicialmente, elevado grau de conflito e baixa ambiguidade. O PrEsp, por sua vez, também possui uma dimensão conflitiva relacionada ao estigma associado ao egresso do sistema prisional. Contudo, esse estigma parece ter como desdobramento a falta de interesse na pauta, que implica, por sua vez, uma fraca atuação de determinados atores ou a não cooperação no programa. Nessa perspectiva, a cooperação da rede de proteção, emprego e qualificação é de difícil execução sem mecanismos de incentivo. Há, além disso, em certa medida, um nível alto de ambiguidade uma vez que a definição de meios específicos depende da própria disponibilidade da rede em cada município. Portanto, foi classificado inicialmente como um programa com alto grau de conflito e alta ambiguidade.

4.2 O estudo de caso e os casos

Como mencionado, a análise foi feita a partir do estudo de caso⁴⁵ de dois dos programas que compõem a Política de Prevenção à Criminalidade. A opção pelo estudo de caso se deu a

⁴⁵ Entendido como uma estratégia de pesquisa baseada na investigação empírica em profundidade de um ou de um pequeno número de fenômenos de forma a explorar a configuração de cada caso e a elucidar características de uma classe maior de fenômenos similares por meio do desenvolvimento e da avaliação de explicações teóricas.

fim de permitir a compreensão em profundidade desses arranjos em cada um dos programas, bem como das relações entre os diferentes atores envolvidos e as implicações existentes para os produtos entregues na implementação.

A pesquisa envolveu a escolha intencional dos casos, feita após a revisão teórica e documental preliminar a respeito dos quatro programas que compõem a política, dos quais foram escolhidos dois para a análise⁴⁶. Destaca-se que aspectos centrais da política pública são comuns: são dois programas inseridos no âmbito da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais e ambos serão analisados pelo período de três governos diferentes. Embora tais programas estejam inseridos em uma mesma política e em um mesmo ambiente institucional, há variação nos componentes dos arranjos institucionais: objetivo, público-alvo, atores envolvidos e, também, conforme suas trajetórias, graus de conflito e ambiguidade. O foco da análise está nas relações, internas a cada caso, entre objetivos, arranjos e resultados e na comparação entre os casos sob a lente das hipóteses das quais se partiu.

Conforme colocado nos capítulos anteriores, os programas da Prevenção em Minas Gerais têm seu público-alvo definido segundo o nível de prevenção (primário, secundário e terciário) e subdividem-se em programas de base municipal e programas de base territorial. Enquanto os programas da prevenção primária atuam com foco nos territórios de maior criminalidade, os programas da prevenção secundária e terciária possuem núcleos de abrangência municipal.

Com base nas características gerais dos casos, analisadas de forma prévia, optou-se por estudar o PrEsp e o Fica Vivo!, escolhidos a partir de três critérios:

1. Variação da base de implementação

No que se refere às instituições de justiça e segurança pública, enquanto os programas de base municipal, PrEsp e a Ceapa, articulam-se essencialmente com Poder Judiciário no âmbito da execução penal, com a defensoria pública e com o próprio sistema prisional, trabalhando no âmbito da não reincidência, os programas de base territorial, Fica Vivo! e Mediação de Conflitos, se articulam sobretudo com as instituições na outra ponta do sistema: as Polícias Militar e Civil, e o Ministério Público, buscando atuar no âmbito da

(VENNESSON, 2008, p. 226 *apud* SILVA, 2017, p. 95). O estudo de caso não se refere apenas a uma unidade de observação, mas, sim, a uma categoria teórica, de forma que sua delimitação é embasada em esforços teóricos e conceituais utilizados em outras pesquisas, mas também é influenciada pelo trabalho empírico. Assim, a pesquisa descritiva orientada pela teoria permite a interpretação a fim de constituir uma avaliação e refinamento do argumento.

⁴⁶ A escolha de dois casos decorre também das limitações de tempo e escopo da dissertação de mestrado.

prevenção primária e repressão qualificada. Os casos escolhidos levaram em conta a variação da base de implementação, sendo o primeiro (PrEsp) de base municipal e o segundo (Fica Vivo!) de base territorial. Esse critério permite identificar programas com características distintas dentro da Política de Prevenção de Criminalidade e justifica a comparação a partir da variação dos casos. Essa distinção se dá com base no próprio público-alvo e na dinâmica de implementação dos programas, por isso, evidencia-se também uma variação no arranjo institucional e atores envolvidos na implementação.

2. Forma de vinculação do público-alvo

Diferente do critério anterior, esse destaca uma característica comum dos dois programas, controlando, de certa forma, possível variação de resultados a partir de formas díspares de vinculação aos programas: obrigatória ou voluntária. Entre os programas de base municipal, a Ceapa é vinculada ao cumprimento de alternativas penais, ou seja, faz parte do ciclo de execução penal, de forma que o fato de a presença do público ser necessariamente “obrigatória”, determinada por decisão judicial, tende a influenciar seus produtos, diferentemente dos outros programas que preveem outro tipo de vinculação do público. No caso do PrEsp, embora existam parcerias com o Poder Judiciário para cumprimento de alguma condicionalidade, firmadas também como estratégia de promover o acesso do público, a vinculação ao programa e aos atendimentos é expressamente voluntária. Dessa forma, optou-se por ter como programa de base municipal a ser analisado o PrEsp. No caso dos dois programas de base territorial, ambos não são de vinculação obrigatória dado que atuam no âmbito da prevenção primária. A escolha do Fica Vivo! se justifica pelo terceiro critério definido abaixo.

3. Interdependência entre os atores

A análise preliminar dos arranjos dos programas identificou divergências entre o nível de interdependência entre os atores colocado para a entrega dos produtos da implementação – relativamente menores no PrEsp, Ceapa e Mediação de Conflitos e maiores no Fica Vivo!, o que sugeria ser um caso adequado para investigar as decorrências desses diferentes níveis de interdependência nos resultados da implementação. Embora todos os programas possuam como premissa a articulação com os diferentes atores do sistema de segurança pública e justiça criminal, o arranjo do Fica Vivo! é onde fica mais evidente uma instância

para articulação e a necessidade da mútua cooperação para alcance dos objetivos integrados entre os eixos de proteção social e intervenção estratégica.

A partir desses critérios se definiram os casos a serem estudados:

Quadro 3 - Critérios de escolha dos programas analisados

Programa	Variação da base	Forma de vinculação do público-alvo	Interdependência entre os atores
<i>Fica Vivo!</i>	<i>Territorial</i>	<i>Voluntária</i>	<i>Maior</i>
Mediação de Conflitos	Territorial	Voluntária	Menor
<i>PrEsp</i>	<i>Municipal</i>	<i>Voluntária</i>	<i>Menor</i>
Ceapa	Municipal	Obrigatória (determinação judicial)	Menor

Fonte: Elaboração própria.

Os dois programas selecionados apresentam similaridade em um critério (vinculação voluntária) que, de certa forma, funcionaria como uma variável de controle importante, uma vez que a obrigatoriedade afeta o grau de adesão efetiva (e não formal, como pode ocorrer no caso de vinculação obrigatória) ao programa, o que tem consequências para os produtos da implementação. Programas de Prevenção à Criminalidade são programas de um tipo que depende fortemente da adesão do público-alvo para a obtenção de resultados positivos.

Os casos variam em relação aos outros dois critérios, entendendo-se que casos do mesmo nível de prevenção, dentro de uma mesma política de prevenção, possivelmente não apresentariam variação significativa que permitisse a investigação da importância dos fatores hipotetizados para interpretar os resultados da implementação: arranjo institucional e grau de conflito e ambiguidade.

4.3 Conceitos e variáveis

Nesta seção, foram definidos nominal e operacionalmente os conceitos e variáveis introduzidos, a partir dos quais foram construídas as hipóteses, sendo eles: 1) arranjos institucionais; 2) capacidades político-relacionais; 3) *outputs* da implementação; 4) conflito e ambiguidade; e 5) tipos de processo de implementação.

Os arranjos institucionais oferecem a definição inicial para o problema que se pretende enfrentar, as arenas nas quais o processo de implementação ocorre, o papel dos principais atores e como eles interagem, bem como as ferramentas disponíveis para ação e alocação de recursos.

Compreendendo a implementação como processo interativo entre essas regras colocadas inicialmente e as condições verificadas na prática, por sua vez, é possível ocorrer a adaptação desses arranjos, incluindo mudanças nas soluções e nas compreensões dos problemas, durante o processo de implementação.

O conceito de arranjo institucional é operacionalizado na análise inicialmente por meio da descrição dos arranjos formalmente definidos, identificando os objetivos dos programas, metodologia de intervenção, eixos de atuação, e os principais processos necessários à entrega dos produtos (*outputs*) da implementação. São mapeados os atores envolvidos, buscando identificar seu papel na implementação dos programas, e a existência ou não de mecanismos e instrumentos que preveem a coordenação entre tais atores. Essa primeira etapa da análise é feita por meio da leitura de documentos da política e de estudos já desenvolvidos. Os arranjos em funcionamento, por sua vez, são materializados na descrição dos processos de implementação dos programas, buscando verificar como se deu a entrega dos *outputs*. Essa análise é complementada pelas percepções coletadas em entrevistas.

O foco nas interações se relaciona à dimensão político-relacional das capacidades de implementação, sendo o arranjo institucional da política um elemento para potencializar, ou não, essas capacidades. Essa dimensão da capacidade estatal está associada à legitimidade, aprendizagem e inovação no processo de implementação e é operacionalizada por meio da identificação e análise do funcionamento dos processos de articulação entre atores para a implementação dos programas, verificação da introdução (ou não) de mudanças durante a implementação dos programas – novos objetivos ou compreensões, instrumentos de execução e monitoramento fruto da relação entre os atores, não previstas no desenho original (PIRES; GOMIDE, 2014), bem como da constatação ou não de adaptação para questões e eventos que ocorreram durante o processo de implementação, que tenham contribuído para o aprimoramento da política, seu desempenho e aceitabilidade junto aos atores envolvidos. Trata-se, portanto, de uma dimensão a ser analisada como uma possível consequência do processo de implementação.

Para realizar inferências sobre as características do tipo de processo de implementação, os programas são analisados a partir das dimensões de **conflito** e **ambiguidade**, conforme proposto por Matland (1995). Para operacionalizar a dimensão de conflito, foi analisado o nível de interdependência entre atores com visões diferentes envolvidos nos processos de implementação e qual a natureza desse conflito, pois ele é, muitas vezes, inerente à política implementada, especialmente quando há incompatibilidade de valores. Quanto à segunda

dimensão, a ambiguidade de objetivos é identificada a partir da análise dos objetivos explicitados (ou pouco claros) no desenho da política. A ambiguidade de meios, contudo, fica mais evidente a partir da identificação dos processos necessários à implementação e com a verificação de aspectos não fixados, a partir de evidências como a incerteza sobre os papéis desempenhados no processo de implementação pelas diferentes organizações envolvidas e a complexidade do ambiente, que torna difícil entender que ferramentas usar, como usar e quais serão seus efeitos. Buscou-se compreender esses aspectos por meio da análise prévia dos programas e das percepções coletadas nas entrevistas semiestruturadas.

Da combinação dessas duas variáveis decorre a identificação de características relacionadas aos **tipos de processo de implementação**, permitindo também identificar fatores que são possivelmente determinantes para as entregas e processos previstos, a depender de cada programa. São eles:

- 1) Implementação Administrativa (níveis baixos de conflito e ambiguidade): caracterizada por maior consenso entre os atores e clareza quanto aos objetivos e meios. O fator que tende a ser mais determinante são os recursos, e as questões que surgem na implementação são geralmente técnicas, de *compliance* e acompanhamento de metas (mais se assemelha ao modelo racional burocrático).
- 2) Implementação Política (níveis altos de conflito e baixos de ambiguidade): caracterizada em geral por objetivos mais claramente definidos e pela incompatibilidade entre os atores em relação a esses objetivos ou quanto aos meios. O fator central tende a ser o poder de *enforcement* ou a capacidade de promover a adesão e a cooperação dos diferentes atores, sendo necessário prever mecanismos para tal.
- 3) Implementação Experimental (níveis baixos de conflito e altos de ambiguidade): caracterizada por objetivos ou meios pouco claros. O fator central tende a ser quais atores são mais ativos e mais envolvidos e que recursos e atores estão presentes no contexto local da implementação (podendo variar de local para local). Os atores, suas pressões, percepções, recursos disponíveis e atividades programáticas variam largamente entre as configurações da política o que torna o processo mais aberto a influências contextuais. Nesse caso, o que importa não é a conformidade, mas, sim, o aprendizado produzido pelo processo de implementação.
- 4) Implementação Simbólica (níveis altos de conflito e ambiguidade): políticas que invocam símbolos proeminentes podem produzir altos níveis de conflito mesmo quando os objetivos

e meios são vagos. Nesse tipo de política, o fator relevante é a força da coalizão no nível local, de modo que a implementação é determinada pela coalizão de atores no nível local que controlam os recursos disponíveis.

Por fim, a variável de interesse da pesquisa são os produtos ou *outputs* da implementação, definidos como aquilo que “[...] sai da implementação, o produto final ou o que é produzido, também podendo ser entendido como performance, desempenho das burocracias implementadoras, ou, ainda, como o serviço ou bem público é entregue por essas” (GOMES, 2019, p. 47). Esse enfoque direciona a investigação para o como a política pública foi implementada, como as entregas foram efetivamente realizadas, que processos foram estruturados e como as ações do programa foram executadas⁴⁷ (WINTER, 2010; GOMES, 2019).

O Quadro 4 sistematiza os conceitos, transformados em variáveis, e sua operacionalização, definindo estratégias e instrumentos de coleta de dados, bem como as fontes de informação usadas na pesquisa:

Quadro 4 - Conceitos e variáveis e sua operacionalização

Conceitos/ Variáveis	Definição nominal	Operacionalização	Fontes de informação
Arranjo institucional	“[...] conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13).	<ol style="list-style-type: none"> 1) Descrição analítica do arranjo formalmente estabelecido: <ul style="list-style-type: none"> • objetivos; • metodologia de intervenção e eixos de atuação; • principais processos necessários à entrega dos produtos (<i>outputs</i>). • atores envolvidos e o papel na implementação dos programas; • existência ou não de mecanismos e instrumentos que preveem a coordenação dos atores envolvidos. 2) Análise dos arranjos em funcionamento (relacionada à análise dos <i>outputs</i>): 	<p>Leis, regulamentações e atos normativos;</p> <p>documentos produzidos no âmbito da política;</p> <p>outros estudos já produzidos sobre os programas;</p> <p>entrevistas.</p>

⁴⁷ Os *outputs* distinguem-se analiticamente dos *outcomes* ou resultados, que se referem aos impactos da implementação da política no comportamento do público-alvo (WINTER, 2010). Os *outcomes* são o resultado mais substantivo da política, no sentido de averiguar se a entrega dos produtos gerou os efeitos esperados (GOMES, 2019). Embora impactados pelos produtos da implementação, os *outcomes* não foram enfoque do estudo.

		<ul style="list-style-type: none"> • mudanças e adaptações no arranjo durante o processo de implementação e as razões que as motivaram; • como efetivamente se deu a sua implementação. 	
<p>Capacidades político-relacionais</p>	<p>Habilidades e procedimentos efetivamente viabilizados de inclusão de múltiplos atores no processo de implementação de políticas públicas, objetivando a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte às políticas governamentais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação e análise do funcionamento dos processos de governança e articulação entre atores para a implementação dos programas. • Introdução (ou não) de mudanças durante a implementação dos programas – novos objetivos ou compreensões, instrumentos de execução e monitoramento fruto da relação entre os atores, não previstas no desenho original (PIRES; GOMIDE, 2014). • Constatação ou não de adaptação para questões e eventos que ocorreram durante o processo de implementação, que tenham contribuído para o aprimoramento da política, seu desempenho e aceitabilidade junto aos atores envolvidos. 	<p>Documentos produzidos no âmbito da política;</p> <p>outros estudos já produzidos sobre os programas;</p> <p>entrevistas.</p>
<p>Conflito</p> <p>Ambiguidade</p>	<p>Conflito: divergências em relação aos objetivos colocados ou às atividades programáticas necessárias à implementação.</p> <p>Ambiguidade: ausência de definições claras e bem estabelecidas, podendo ser verificada em relação aos objetivos mais gerais da política, mas também em relação aos meios para implementá-la.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nível de interdependência entre atores com visões diferentes envolvidos nos processos de implementação. • Natureza desse conflito, pois ele é, muitas vezes, inerente à política implementada, especialmente quando há uma incompatibilidade de valores. Verificação da existência de diferenças entre os objetivos e práticas organizacionais dos atores envolvidos. • Ambiguidade de objetivos: análise dos objetivos explicitados (ou pouco claros) no desenho da política. • Ambiguidade de meios: verificação, na implementação, de aspectos não fixados, a partir de evidências como a incerteza sobre os papéis desempenhados pelas diferentes organizações envolvidas e a complexidade do ambiente. 	<p>Análise do desenho dos programas e dos atores envolvidos;</p> <p>outros estudos já produzidos sobre os programas;</p> <p>entrevistas.</p>

Produtos (outputs) da implementação	Como as entregas planejadas foram executadas: processos estruturados, ações do programa ou serviços executados.	Análise da implementação do arranjo: <ul style="list-style-type: none"> • como as estruturas e processos previstos foram efetivamente implementados; • como se deu o envolvimento dos diferentes atores e que estratégias foram adotadas para viabilizar a participação e colaboração. 	Documentos produzidos no âmbito da política; outros estudos já produzidos sobre os programas; entrevistas.
--	---	--	--

Fonte: Elaboração própria com base em Pires e Gomide (2014; 2018), Pires (2016) e Matland (1995).

4.4 Estratégias de pesquisa e coleta de dados

Por fim, nesta seção, são descritas as técnicas de coleta de dados utilizadas. A compreensão do processo de implementação dos programas se deu, inicialmente, com base em análises já produzidas e documentos que regulamentam e estabelecem as metodologias dos programas, dados de monitoramento, dentre outros. Adicionalmente, parte relevante das informações foi coletada por meio da realização de entrevistas buscando checar aspectos intrínsecos à percepção de atores-chave envolvidos na implementação.

O projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG por meio do Parecer Consubstanciado nº 4.572.136, de 03 de março de 2021. Além disso, foi submetido à apreciação da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, a partir do Núcleo de Pesquisa e Extensão da Superintendência do Observatório de Segurança Pública, sendo autorizada a realização por meio de ato da Subsecretária de Prevenção à Criminalidade.

Na análise documental, foram incluídos decretos, portarias, resoluções e instruções normativas que regulamentam os programas, além de documentos metodológicos fornecidos pelos entrevistados. Complementarmente, foram usados documentos de monitoramento e avaliação dos resultados da parceria entre o Estado e OS. Também foram utilizadas produções bibliográficas (artigos, dissertações e teses) sobre os programas.

As entrevistas subsidiaram a análise em profundidade dos casos, verificando percepções de atores envolvidos diretamente na implementação sobre aspectos intrínsecos do funcionamento dos arranjos, bem como das dimensões de conflito e ambiguidade, e objetivando checar aspectos não passíveis de identificação por meio da análise documental, bem como esclarecer pontos identificados nesses documentos e na produção bibliográfica.

A escolha dos entrevistados se deu por meio da solicitação de indicações da própria subsecretaria e da OS. Foram entrevistadas cinco gestoras da subsecretaria, além da

Subsecretária de Prevenção à Criminalidade, três do Fica Vivo!⁴⁸ e duas do PrEsp. Além disso, foram incluídos quatro funcionários do Instituto Elo, que desempenham a função de supervisão de todas as equipes responsáveis pela implementação dos programas (dois de cada programa). Os atores compõem uma amostra que buscou englobar uma visão sistêmica e, também, aspectos trazidos pela experiência de ponta e de acompanhamento das equipes de gestores e analistas sociais. Todos os entrevistados relataram possuir trajetória na política como estagiários, analistas sociais e gestores sociais, tendo, posteriormente, assumido os cargos que ocupam atualmente. A fim de resguardar os nomes, na análise, os entrevistados foram enumerados de 1 a 10⁴⁹.

As entrevistas foram realizadas nos meses de julho e agosto de 2021, a partir de roteiro semiestruturado elaborado para cada um dos programas e que se encontram nos Apêndices A e B. Em razão das limitações impostas pela pandemia de Covid-19, foi sugerida a realização das entrevistas preferencialmente por videoconferência, sendo oferecida também a opção presencial para aqueles que se sentissem mais confortáveis nesse formato, seguindo os protocolos de prevenção à disseminação do vírus indicados pela Organização Mundial da Saúde, e considerando a situação local da pandemia. Sendo assim, nove entrevistas foram realizadas por meio de videoconferência e uma realizada presencialmente na Cidade Administrativa de Minas Gerais⁵⁰, sede do Governo do Estado, seguindo os referidos protocolos, e tendo em vista que a retomada gradual das atividades presenciais no local já havia sido iniciada, seguindo critérios de acesso e ocupação máxima.

Cada entrevistado recebeu todas as informações necessárias sobre a pesquisa previamente e assinou o Termo de Consentimento e Livre Esclarecimento (modelo que consta no Apêndice C), no formato aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa. As entrevistas foram gravadas, transcritas, e suas informações sistematizadas e organizadas a partir de uma análise aprofundada e orientada pela teoria.

⁴⁸ Para o Fica Vivo!, foi indicada uma entrevista adicional, a fim de melhor compreender a articulação promovida no Grupo de Intervenção Estratégica, uma vez que há uma gerência específica para tal.

⁴⁹ Optou-se, ainda, por nomear todos os atores entrevistados como “entrevistadas”, visto que as mulheres são maioria na gestão da política de prevenção à criminalidade e representam também a maioria na amostra.

⁵⁰ O acesso ao prédio possui regras como a mensuração da temperatura e preenchimento de formulário específico declarando a ausência de sintomas e de contato com casos confirmados de Covid.

5 CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS QUANTO AOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ÀS DIMENSÕES DE CONFLITO E AMBIGUIDADE

Este capítulo dedica-se à descrição dos arranjos institucionais e das dimensões de conflito e ambiguidade nos programas, buscando inferir aspectos que podem ser esperados como características dos processos de implementação.

Na primeira e segunda seções, são descritos, respectivamente, os arranjos institucionais do Fica Vivo! e do PrEsp, buscando identificar as regras, mecanismos e processos que definem a forma como se coordenam atores na implementação, as principais atividades previstas e as interações necessárias à entrega dos produtos (*outputs*). Essa análise permite colocar em foco o modelo de governança pretendido na execução de cada um dos programas.

Na terceira seção, por sua vez, são analisadas as características dos dois programas, especificamente nas dimensões de conflito e ambiguidade, depreendendo, a partir da matriz de Matland (1995), o tipo de processo de implementação a ser esperado. Com base nessa análise, o Fica Vivo! foi identificado como um programa cujas características apontam para um processo de implementação político e o PrEsp como um programa com características do tipo de implementação simbólica.

A construção deste capítulo, com base na pesquisa documental e bibliográfica sobre os programas Fica Vivo! e PrEsp, viabilizou a sistematização dos fatores a serem considerados para a análise sobre como os *outputs* (produtos) da implementação foram efetivamente entregues, que será apresentada no próximo capítulo.

5.1 O arranjo institucional do Programa Fica Vivo!

Como abordado no Capítulo 3, a concepção do Fica Vivo! abrangeu um diagnóstico sobre o aumento dos homicídios em Belo Horizonte, fundamentando-se na sua distribuição espacial e sociodemográfica, que se concentra em determinados territórios⁵¹; no envolvimento majoritário de jovens, negros, do sexo masculino, da faixa etária entre 15 e 29 anos; e nas motivações predominantes associadas a conflitos entre gangues (SILVEIRA, 2007; MINAS GERAIS, 2009a). O programa foi implementado em 2002, em caráter de projeto piloto, na comunidade do Morro das Pedras⁵² por meio do trabalho conjunto de pesquisadores do

⁵¹ Chamados *hotspots* ou zonas quentes de criminalidade, definidos como áreas de maior risco.

⁵² O aglomerado denominado “Morro das Pedras” situa-se na região Oeste de Belo Horizonte e contava com cerca de 18.000 habitantes em 2002. O local foi escolhido para sediar o piloto devido à alta incidência de homicídios e à malha de aparelhos públicos e lideranças comunitárias motivadas para o enfrentamento do problema. Além disso,

CRISP/UFMG, técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte, além de representantes do Ministério Público, das Polícias Militar e Civil e do Poder Judiciário (SILVEIRA, 2007; SILVEIRA *et al.*, 2010; MINAS GERAIS, 2009a).

O programa parte da premissa de que o problema dos homicídios não é passível de enfrentamento a partir de medidas repressivas isoladas, salientando a necessidade de envolvimento dos equipamentos públicos, associações comunitárias e Organizações Não-Governamentais (ONGs) atuando na região. Tendo isso em vista, o Fica Vivo! se estrutura em duas vertentes: uma voltada a ações de proteção social e mobilização comunitária e outra destinada às ações de repressão qualificada e intervenção estratégica (SILVEIRA, 2007).

Os resultados positivos quanto à redução dos homicídios no aglomerado onde foi implementado o projeto piloto levaram à institucionalização do programa, denominado inicialmente Programa de Controle de Homicídios⁵³, pelo governo estadual, com a promulgação do Decreto nº 43.334, de 20 de maio de 2003. O programa é o único da Política de Prevenção que conta com um decreto específico para sua criação, aspecto que lhe confere maior institucionalidade em relação aos demais. O Art. 2º do referido decreto explicita o objetivo geral e a proposta de atuação integrada entre diferentes instituições e a sociedade civil:

O Programa de Controle de Homicídios tem por objetivo **reduzir a incidência de homicídios dolosos**, mediante **ações prevenção e repressão**, nas **áreas de risco** da Região Metropolitana de Belo Horizonte e em outros municípios do Estado cujos indicadores de criminalidade violenta o justifiquem, contando, para sua execução, com a **ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, bem como das organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral** (MINAS GERAIS, 2003c, grifo nosso).

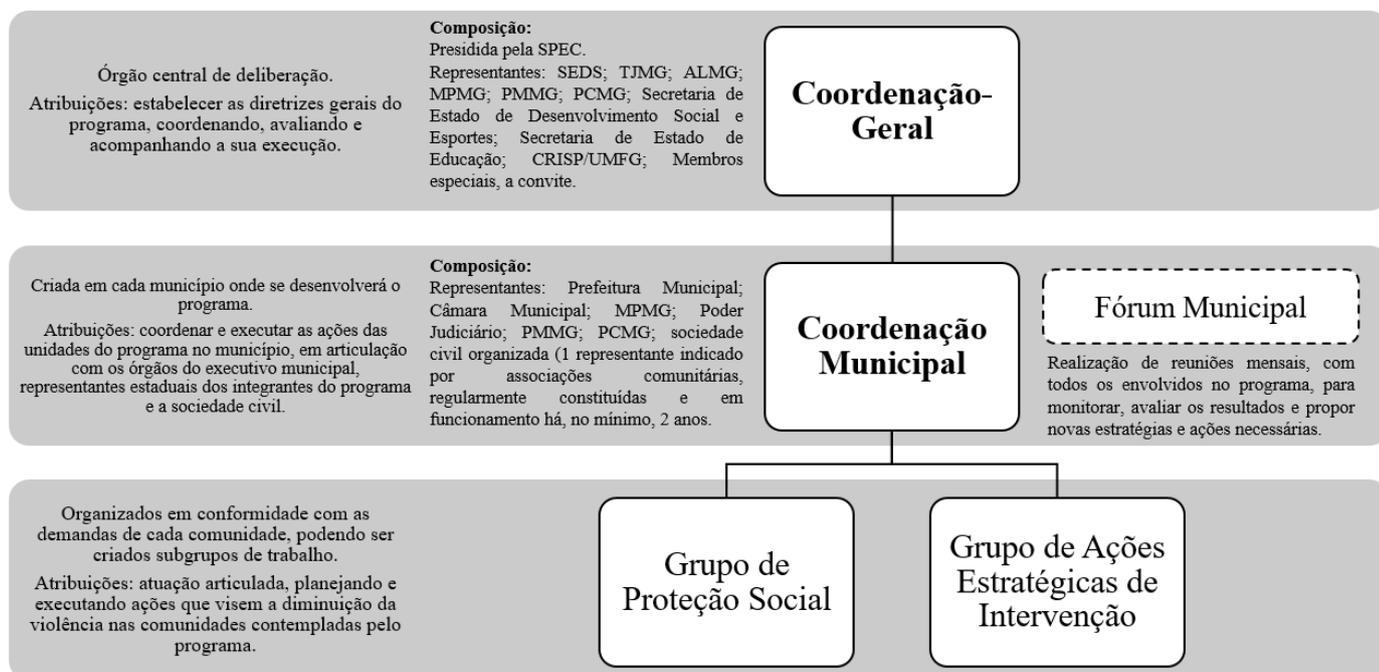
A análise do decreto revela pouco sobre o escopo e detalhamento das atividades previstas para o programa. Nota-se, contudo, uma preocupação dos formuladores quanto à necessidade da previsão legal da estrutura de coordenação e implementação articulada. O Art. 3º traz essa dimensão organizativa que institui a Coordenação Geral, as Coordenações Municipais e dois Grupos de Trabalho (Proteção Social e Ações Estratégicas de Intervenção), além de dispor sobre o Fórum Municipal. A Figura 5 elenca a composição e as atribuições

a ocorrência de uma chacina na qual morreram cinco pessoas reforçou a percepção de que o Morro das Pedras seria a região priorizada (SILVEIRA, 2007).

⁵³ A mudança do nome do projeto foi uma construção junto à própria comunidade, onde foi implementado o piloto, com o objetivo de evitar a estigmatização ainda maior em torno do problema dos homicídios (MINAS GERAIS, 2009a; SILVEIRA, 2007). O nome fantasia escolhido evoca a máxima “Fica Vivo!”, tornando-se um chamamento à juventude público-alvo do programa.

previstas para cada instância, que são bastante genéricas. Isso também reflete a ideia de que as ações tenham caráter adaptável à realidade dos territórios em que o programa é implementado.

Figura 4 - Estruturas previstas no Decreto nº 43.334/2003, que criou o Programa de Controle de Homicídios



Fonte: Elaboração própria, com base em MINAS GERAIS, 2003c.

A previsão de estruturas de coordenação dos diferentes atores envolvidos tenderia a favorecer os processos que requerem maior articulação no âmbito da implementação do programa. No entanto, conforme demonstrou a análise de Ferreira (2012), o funcionamento da Coordenação Geral e da Coordenação Municipal não ocorreu conforme planejado. Isso pode ser corroborado pelo fato de que tais estruturas, assim como a previsão do Fórum Municipal⁵⁴, não aparecem em documento mais recente da política, o Portfólio da Política de Prevenção à Criminalidade, no capítulo que descreve o Programa Fica Vivo! (MINAS GERAIS, 2020a).

A Coordenação Geral, em um primeiro momento, era liderada pelo Secretário Adjunto e reunia os Secretários de Estado ou representantes destes das áreas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Juventude, dentre outras, o que dificultava a discussão, pois esses atores não conheciam a prática cotidiana do programa. Após o ano de 2005, essa instância passou a ter integrantes técnicos que não possuíam autoridade para encaminhar e resolver as questões em

⁵⁴ O Fórum Municipal, embora conste no documento produzido em 2009 é brevemente descrito apenas a partir das atribuições previstas no Decreto, o que corrobora para o entendimento da não realização dessa reunião.

pauta, gerando enfraquecimento político, fragmentação, e sua conseqüente extinção em 2007 (FERREIRA, 2012).

A Coordenação Municipal, por sua vez, nunca foi efetivamente implementada⁵⁵. A ideia dessa coordenação remete ao momento inicial de institucionalização do programa, quando ainda não havia sido adotada a execução via parceria com a entidade da sociedade civil e, portanto, existia uma possibilidade de municipalizar sua atuação. Nessa alternativa, o programa poderia ser implementado a partir de um acordo, em que os municípios seriam responsáveis pela coordenação na base local, ficando as unidades de prevenção à criminalidade por conta das prefeituras, e o estado seria responsável pela supervisão e coordenação metodológica. Isso não foi efetivamente aceito pela Prefeitura de Belo Horizonte⁵⁶ e, como visto, o programa viabilizou-se a partir de outra estratégia de implementação. A inexistência dessa coordenação municipal contribuiu, todavia, para dificultar a parceria formal entre estado e municípios tanto no nível central quanto nos territórios (FERREIRA, 2012).

O decreto menciona, ainda, a estruturação dos Grupos de Proteção Social e Grupos de Ações Estratégicas de Intervenção no âmbito local. A normativa não coloca diretrizes claras para as atividades específicas e papéis desempenhados em cada um desses grupos, o que pode indicar que tais aspectos ainda estavam em construção, bem como a intenção de dar flexibilidade para a implementação do programa nos territórios, junto ao público. Ainda, diferentemente das coordenações, essa subdivisão permanece no programa, tendo a ideia de grupos de trabalho sido substituída por eixos de atuação do programa. A concepção articulada dessas ações é a estrutura basilar sobre a qual se sustenta a lógica de intervenção atualmente (MINAS GERAIS, 2009a; 2020a).

No documento mais atual, que dispõe sobre o Portfólio da Política de Prevenção à Criminalidade, os principais objetivos do programa e a lógica da intervenção nos territórios não se alteraram substantivamente em relação ao decreto e ao documento produzido em 2009. A concepção, contudo, foi aprimorada pela construção do Marco Lógico⁵⁷, desenvolvido mais

⁵⁵ Essa constatação é reforçada pelo documento produzido em 2009, segundo o qual a competência de planejar, coordenar e executar as ações das unidades do programa no município, bem como a articulação com os órgãos do executivo municipal, representantes estaduais do programa e a sociedade civil, permanecia a cargo do Estado (MINAS GERAIS, 2009a).

⁵⁶ A previsão da responsabilidade residual na CF/88 dos municípios na Segurança Pública pode ter contribuído para essa resistência, conforme apontou Ferreira (2012). Além disso, não havia uma previsão de mecanismos de financiamento contínuo por parte do estado, o que gerava instabilidade nessa possível parceria.

⁵⁷ Conforme Rua (2010), o Marco Lógico é uma estrutura de implicações lógicas de causa e efeito acerca de uma situação problema, e de meios e fins que estabelecem a intervenção proposta para mudar essa situação problema. Ele representa a lógica por trás da intervenção e o seu desenho, e foi, portanto, considerado uma referência que explicita o arranjo institucional dos programas analisados.

recentemente, em 2014, com o apoio da Fundação João Pinheiro (SOUZA, 2016). Tem como **objetivo geral** prevenir e reduzir homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores de áreas de risco, enfocando aquelas áreas atendidas pelas Unidades de Prevenção à Criminalidade de Base Territorial, e como **objetivos específicos**:

Ao favorecer a realização de ações de **repressão qualificada** e desenvolver ações de **proteção social**, articulando-as a partir de uma concepção de prevenção social à criminalidade, o Programa Fica Vivo! busca alcançar os **seguintes objetivos específicos**:

- Prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens;
- Ampliar a sensação de segurança nas áreas de abrangência do Programa;
- Ampliar e fortalecer a rede de proteção sociocomunitária dos adolescentes e jovens atendidos. (MINAS GERAIS, 2020a, p. 15, grifo nosso).

A realização de ações de repressão qualificada e de proteção social se desdobra, portanto, nos Eixos de Proteção Social e Intervenção Estratégica. Cabe salientar que para a execução ideal do programa, é necessária a atuação complementar entre os dois eixos: suas ações e estratégias específicas devem ser alinhadas, resultando em coerência da atuação. Ao atentar-se para os próprios verbos utilizados, contudo, verifica-se que enquanto o programa é responsável por “desenvolver” as ações de proteção social, ele busca “favorecer” a repressão qualificada. Isso indica que as ações de repressão qualificada dependem da atuação direta das outras instituições de Segurança Pública, conforme ficará demonstrado na explicação acerca do eixo de Intervenção Estratégica. Ao mesmo tempo, as ações de Proteção Social, voltadas ao atendimento e ao trabalho em rede, são desenvolvidas diretamente pela equipe das UPCs.

Conforma colocado anteriormente, o Fica Vivo! é implementado em UPC's de base territorial, dividindo o espaço e a gestão das unidades com o Programa Mediação de Conflitos. O programa está em 12 municípios e 33 territórios, conforme o Quadro 5:

Quadro 5 - Áreas de atuação do Programa Fica Vivo! (2020)

Município	Unidade de Prevenção à Criminalidade
Belo Horizonte (13 UPCs)	Cabana Pai Tomás; Conj. Esperança/ Vila Cemig; Jardim Felicidade; Jardim Leblon; Minas Caixa; Morro das Pedras; Pedreira Prado Lopes; Primeiro de Maio; Ribeiro de Abreu; Santa Lúcia; Serra; Taquaril; Vila Pinho.
Betim (4 UPCs)	Citrolândia; Jardim das Alterosas; Jardim Teresópolis; PTB.
Brumadinho (1 UPC)	Brumadinho
Contagem (2 UPCs)	Nova Contagem; Ressaca.
Governador Valadares (2 UPCs)	Carapina; Turmalina.

Ipatinga (1 UPC)	Betânia.
Juiz de Fora (1 UPC)	Olavo Costa.
Montes Claros (2 UPCs)	Cidade Cristo Rei; Santos Reis.
Ribeirão das Neves (3 UPCs)	Justinópolis; Rosaneves; Veneza.
Santa Luzia (2 UPCs)	Palmital; Vila Colégio.
Uberlândia (2 UPCs)	Jardim Canaã; Morumbi
Vespasiano (1 UPC)	Morro Alto

Fonte: Elaboração própria com base em Minas Gerais (2020).

No Eixo Proteção Social⁵⁸, a primeira atividade necessária à implementação do programa nos territórios é a realização prévia da análise da dinâmica social das violências e da criminalidade. O produto dessa atividade é um diagnóstico que é a linha de base da intervenção e pauta todas as demais ações do programa naquele território específico, pois envolve a compreensão de condições específicas do âmbito local, vinculados aos homicídios dolosos de jovens e adolescentes, assim como fatores de natureza social, cultural, econômica e territorial associados à criminalidade violenta⁵⁹. Essa atividade é atribuição das equipes técnicas, envolvendo os analistas sociais com formação multidisciplinar, contratados pela OS parceira, e, também, o gestor social da UPC. Conforme o Portfólio, deve ser primado o envolvimento dos parceiros locais e o diálogo com policiais que compõem o Grupamento Especializado em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR.

Como atividades continuadas voltadas ao público-alvo, são previstas a oferta de oficinas de esporte, cultura e arte e a realização de atendimentos individuais. As primeiras representam a estratégia de aproximação e atendimento ao público do programa, devendo ser implantadas em articulação com a análise prévia e a demanda dos adolescentes e jovens. Para a execução dessas oficinas, a metodologia do Fica Vivo! prevê a contratação preferencial de pessoas da própria área de abrangência, os chamados oficinairos, que recebem apoio financeiro para a execução das oficinas. Diferentemente dos gestores sociais e das equipes técnicas, o vínculo dos oficinairos com o Programa materializa uma articulação do Estado com a comunidade local.

⁵⁸ As atividades previstas no programa são as mesmas, embora com redação e subdivisão diferentes do documento de 2009. Para fins analíticos, utilizou-se o documento mais recente, a fim de facilitar também a compreensão dos gestores entrevistados.

⁵⁹ São exemplos de fatores incorporados: o histórico sobre a formação do município e do território atendido; redes de serviços públicos, privados e comunitários existentes; qualidade do atendimento prestado à população pela rede de serviços; existência ou não de violência institucional; mobilidade da população; rivalidade entre indivíduos e grupos; cultura do silêncio; regras locais de convivência; tipos de violências e crimes mais comuns; localidades e horários onde os crimes ocorrem; faixa etária das vítimas e dos agressores; aumento da circulação de pessoas armadas, dentre outros (MINAS GERAIS, 2020a).

São contratadas pessoas que tenham experiência no trabalho com adolescentes e jovens e que possam de fato criar um vínculo com o público, favorecendo a transmissão de um ofício, bem como as demais ações de proteção social (MINAS GERAIS, 2020a). Os oficinairos são considerados um diferencial do programa, exercendo um papel fundamental como implementadores, que será aprofundado no próximo capítulo.

Os atendimentos individuais, por sua vez, são realizados pelos analistas sociais do programa e se baseiam em uma escuta e intervenção apuradas, articulando aspectos sociais e subjetivos. A partir dos atendimentos, a equipe deve buscar construir respostas que orientam a definição de encaminhamentos específicos para situações de risco social e pessoal. Os encaminhamentos devem ser pautados pelo trabalho em rede, com o objetivo de ampliar e fortalecer a rede de proteção social em cada caso⁶⁰ (MINAS GERAIS, 2020a).

O Eixo Proteção Social também dispõe sobre a execução de ações de duração limitada, sendo elas os Projetos Locais, Projetos de Circulação, Fóruns Comunitários e Projetos Interinstitucionais:

- Projetos locais: ações planejadas e adaptadas a cada local, objetivando a ampliação das possibilidades de aproximação e atendimento aos jovens. Consistem em formas alternativas de encontro e vinculação, podendo ser realizadas previamente à chegada do Fica Vivo! ou para fortalecer atendimentos já em andamento.
- Projetos de circulação: ações realizadas com o objetivo de promover a circulação do público para além da região de moradia, buscando ampliar as perspectivas de circulação e de acesso à cidade.
- Fóruns Comunitários: espaços voltados ao diálogo com a comunidade e discussão da realidade vivenciada pelos jovens e demais moradores, buscando a construção de alternativas locais e participativas para os conflitos decorrentes das dinâmicas sociais das violências e criminalidades⁶¹. Prevê a participação dos adolescentes e jovens e demais moradores das áreas atendidas, e de representantes de instituições não governamentais e trabalhadores dos serviços públicos locais.

⁶⁰ A equipe do programa possui flexibilidade para realizar tais atendimentos em qualquer lugar que seja viável ao jovem ou adolescente, não sendo necessariamente realizado em uma sala da UPC. Sua frequência e duração também são variáveis a serem definidas a partir da avaliação de cada caso (MINAS GERAIS, 2020a).

⁶¹ Silveira (2007) apontou que a ideia inicial dos Fóruns Comunitários era que constituíssem uma instância de discussão dos problemas da comunidade, suas soluções e avaliação das ações do Estado, veículo de comunicação com a população e linha de transmissão para ela das discussões e decisões dos grupos de trabalho além de local de discussão das regras de convivência.

- Projetos (inter)institucionais: atividades que envolvem em um só projeto todas as localidades atendidas pelo Programa ou a maior parte delas. Elaborados pela diretoria do programa e executados conjuntamente com a gestão social e as equipes técnicas, podem ser de cunho cultural, esportivo, artístico ou de formação.

As atividades do Eixo de Proteção Social envolvem a articulação com os demais serviços de atendimento a adolescentes e jovens. O trabalho em rede⁶² pauta-se na compreensão da demanda do público e na possibilidade de ampliação e fortalecimento da rede de proteção sociocomunitária de cada um dos adolescentes e jovens atendidos. Cabe ressaltar que uma questão fortemente trabalhada na concepção inicial do Fica Vivo! é a mobilização comunitária e a participação dos próprios moradores nas discussões sobre os problemas relacionados à violência e à criminalidade nos locais onde é implementado. Essa dimensão de participação social direta é um ponto forte do arranjo, especialmente em termos de legitimidade.

No que se refere ao Eixo da Intervenção Estratégica é possível compreendê-lo como direcionado basicamente à articulação interinstitucional, considerando os diferentes atores envolvidos no campo da segurança pública e justiça criminal e buscando promover a coerência das ações envolvidas nas dimensões preventiva e repressiva. As ações desse eixo são desenhadas de forma a viabilizar as trocas e encaminhamentos em reuniões, bem como capacitações dos atores do programa em diferentes aspectos relacionados à prevenção e controle dos homicídios. São identificados os seguintes atores⁶³:

- Sejusp (ou secretaria anteriormente responsável pelo programa): direção do programa, gestão social das UPCs, coordenação do serviço de inteligência do sistema socioeducativo, coordenação do serviço de inteligência do sistema prisional.
- PMMG: batalhões, companhias e GEPAR.
- PCMG: delegacias especializadas e delegacias de área;
- MPMG: promotorias criminais, da infância e juventude e de combate ao crime organizado;

⁶² O trabalho em rede no Fica Vivo! parte da premissa de que as UPCs são equipamentos que se inserem nas localidades dentre os outros equipamentos públicos de base local. Nesse sentido, ele visa contribuir para a articulação de uma rede de proteção social, considerando as outras instituições envolvidas no trabalho com os jovens (escolas, centros de saúde, os centros de referência da assistência social etc) (MINAS GERAIS, 2009a).

⁶³ Não fica claro no portfólio do programa o papel exato atribuído a cada um desses atores. Dessa forma, os papéis efetivamente desempenhados foram investigados no Capítulo 6, na análise da entrega dos produtos.

- Poder Judiciário (TJMG): varas criminais, vara da infância e juventude e de execução penal;
- órgãos municipais de segurança pública: Secretaria Municipal de Segurança Pública.

A instância prevista para articulação desses atores são os Grupos de Intervenção Estratégica (GIEs), cuja atuação visa promover maior assertividade e tempestividade às ações repressivas realizadas na área de abrangência do programa que buscam a prevenção e redução de conflitos e rivalidades. O funcionamento dos GIEs prevê reuniões ordinárias a fim definir prioridades comuns, aproximar a atuação das diferentes instituições por meio de seus representantes e esclarecer papéis nas estratégias definidas. Segundo Silveira (2007), esse tipo de espaço é um fator inovador do programa, visto que propõe uma dinâmica até então inédita entre as instituições participantes, que atuam tradicionalmente de forma fragmentada.

Tais reuniões são conduzidas em conjunto pela Sejusp, por meio da direção do programa, e o MP, por meio de um promotor de referência. Além disso, é atribuição desses grupos levantar dados para identificação de pessoas e/ou grupos a serem monitorados; sistematizar informações e relatórios; e desenvolver análises a partir da dinâmica criminal das áreas monitoradas para discussão de medidas a serem adotadas e acompanhar e avaliar os resultados (MINAS GERAIS, 2020a). Não fica clara na documentação analisada, contudo, uma metodologia específica de atuação do grupo, deixando ampla discricionariedade para definição das estratégias por parte dos seus integrantes.

Ao Ministério Público é atribuído um papel fundamental nessa coordenação. Conforme apontou Guedes (2017), a consolidação do grupo foi favorecida por esse ator, tendo em vista sua posição de grande interlocução e respaldo com as demais instituições envolvidas, reforçando a legitimidade e a adesão com a presença dos demais representantes. Ainda, o MPMG foi responsável pela criação e implementação de um Sistema de Informação do Grupo de Intervenção Estratégica (SIGIE) que favoreceu a sistematização e integração das informações.

O Ministério Público possui, ainda, sua dinâmica de participação no Fica Vivo! definida por meio da Resolução PGJ nº 44, de 10 de setembro de 2007. Essa resolução dispôs que o MPMG integraria o programa, por meio da designação, pela Procuradoria-Geral de Justiça, de membro da Instituição para compor a Coordenação-Geral e da atuação, no âmbito das Coordenações Municipais e dos Grupos e Ações Estratégicas de Intervenção, de um

representante das Promotorias de Justiça com atribuições criminais⁶⁴ das comarcas em que estes estivessem em atividade.

Apesar de remeter à formatação original em Coordenação-Geral e Coordenações Municipais, é destacado o papel dos membros do Ministério Público que integram os GIEs:

Art. 2º Compete aos membros do Ministério Público designados para participar dos Grupos de Ações Estratégicas de Intervenção **comparecer às reuniões, participar das discussões e deliberações respectivas, bem como receber o material relativo ao controle de homicídios e tomar as providências devidas.**

§ 1º Compete ainda aos Promotores de Justiça designados **identificar os órgãos de execução responsáveis por inquéritos e feitos judiciais, em cujo bojo - em princípio e preservada a independência funcional de cada membro da Instituição - seja possível requerer providências investigatórias ou judiciais, encaminhando a estes o citado material, com solicitação de análise.**

§ 2º Compete, por fim, aos designados, efetuar levantamento de eventuais providências tomadas pelos órgãos de execução e elaborar relatório a ser apresentado na reunião subsequente, solicitando, para tanto, as informações necessárias (MINAS GERAIS, 2007, grifo nosso).

Também no eixo de Intervenção Estratégica, há um braço de atuação específico da Polícia Militar: o Grupamento Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR). O GEPAR foi concebido inicialmente em 2002 para apoiar a implementação do projeto piloto, sendo responsável por operacionalizar o policiamento preventivo e comunitário e ações de repressão qualificada nas áreas de atuação do programa. O policiamento comunitário é direcionado a uma maior proximidade nas relações entre a polícia e a população com o objetivo de ampliar a confiança na polícia por parte da sociedade e, conseqüentemente, a receptividade e o controle sobre a sua atuação por meio da participação social. Trata-se de um modelo que permitiria às intervenções de segurança um enfoque mais adequado às condições e problemas locais de um determinado contexto e território (GODINHO, 2013).

Pode-se afirmar que o GEPAR faz parte de um discurso oficial que foi difundido nas últimas décadas no âmbito da PMMG em prol da ênfase na filosofia de Polícia Comunitária e respeito aos Direitos Humanos, tendo como diretrizes de atuação, conforme disposto em documento de orientação mais recente do Comando Geral:

- a) Executar o policiamento comunitário na área de risco, visando prevenir e resolver, com a participação da comunidade, problemas locais relacionados ao crime, medo do crime e desordem pública;

⁶⁴ A normativa dispõe que na capital, Belo Horizonte, deve atuar um representante de cada promotoria listada: Promotoria de Justiça Criminal, Promotoria de Justiça com atuação junto ao Juízo de Tóxicos, Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e Juventude, Promotoria de Justiça de Execuções Penais, Promotoria de Justiça com atuação junto ao 1º Tribunal do Júri e Promotoria de Justiça com atuação junto ao 2º Tribunal do Júri.

- b) Fomentar a mobilização social para promover a cultura de paz e a construção de um ambiente seguro na área de risco sob sua responsabilidade.
- c) Combater o crime organizado por meio da repressão qualificada, em conjunto com os demais órgãos do Sistema de Defesa Social, focalizando ações estratégicas na área de atuação (MINAS GERAIS, 2016, p. 22).

Embora tenha sido criado inicialmente vinculado ao programa Fica Vivo!, na Instrução 002/2005, do Comando Geral da PMMG, cabe notar que o GEPAR teve sua atuação ampliada para além das atividades de suporte ao programa, entendendo ser este um novo modelo de atuação no interior dos aglomerados urbanos mais violentos. Conforme apontou Godinho (2013), o desenho da regulamentação é marcado pela ambivalência, visto que cabe ao grupo desempenhar, ao mesmo tempo, ações de repressão qualificada⁶⁵ e policiamento ostensivo nas zonas quentes, atividades mais tradicionais da atuação policial e atividades em que se preconiza o policiamento comunitário, a partir de uma metodologia voltada ao diálogo, à proximidade com as comunidades e instituições locais e à participação de oficinas e eventos com foco nos moradores de 12 a 24 anos, que pressupõem a criação de uma relação de confiança⁶⁶. Conforme será explorado mais à frente, essa ambivalência impõe dificuldades para a implementação das ações articuladas no âmbito do Fica Vivo!.

No que tange à interação com o eixo de proteção social, são previstas reuniões periódicas entre o GEPAR e as UPCs e a realização de capacitações integradas (MINAS GERAIS, 2020a), previsão esta institucionalizada em 2013 pela Resolução Conjunta nº 160, que estabeleceu diretrizes para a atuação conjunta do GEPAR e das unidades de prevenção à criminalidade. Ficou estabelecida a periodicidade mensal para realização das reuniões entre os Gestores Sociais e equipes técnicas das UPCs com o comandante do GEPAR, visando abordar a dinâmica criminal nas áreas atendidas, definir e avaliar ações conjuntas e monitorar ações pactuadas quadrimestralmente. A definição de tais ações se daria em reunião quadrimestral, que

⁶⁵ A Instrução nº 3.03.20/2016, do Comando Geral da PMMG traz o conceito de repressão qualificada: “Conjunto de medidas adotadas por órgãos policiais com o objetivo de [...] reprimir crimes de forma pontual, mediante utilização da análise criminal e da Inteligência de Segurança Pública na produção de conhecimentos, visando resultados pontuais de contenção e redução da criminalidade.

[...]

Atuação precedida de conhecimentos de Inteligência de Segurança Pública, com vistas a identificação de criminosos contumazes, grupos de infratores, atividades de gangues e quadrilhas, de modo a conhecer os respectivos líderes e seus cooperadores, *modus operandi*, locais de homizio, o grau de periculosidade e a forma de destinação dos dividendos da atividade criminosa, de modo a permitir a adoção de medidas pontuais de repressão ao problema identificado” (MINAS GERAIS, 2016, p. 27).

⁶⁶ Para Batitucci *et al.* (2016), trata-se de um modelo de difícil implementação, no qual é atribuído ao burocrata de nível de rua (policial que atua na ponta) uma discricionariedade maior, valorizando competências e habilidades criativas e de solução de problemas conforme a análise dentre as diferentes alternativas possíveis em cada caso. Nesse sentido, demanda uma qualificação contínua específica e adequada a esse tipo de atuação. Esse tipo de capacitação é prevista para os policiais selecionados para fazerem parte do grupamento.

envolveria, além dos participantes da reunião mensal, os oficineiros do Programa Fica Vivo! e os policiais integrantes do GEPAR. Essas reuniões teriam o objetivo de compartilhar o trabalho e desafios de todos, promover a interação entre oficineiros e policiais, definir ações conjuntas, e avaliar as ações em andamento ou já finalizadas. (MINAS GERAIS, 2013a). A publicação dessa resolução, quase dez anos depois do início do Fica Vivo! indica uma possível dificuldade para implementação dessa interação e sua efetivação é investigada no próximo capítulo.

De modo geral, o programa possui um arranjo institucional complexo, que envolve uma rede de atores articulados no âmbito local e demanda o suporte de instituições com grande *status* e poder no sistema de segurança pública e justiça criminal. Tais atores operam sob dinâmicas, culturas organizacionais e vivências muito diferenciadas, o que impacta de forma decisiva na implementação desse arranjo, como será discutido nas próximas seções.

5.2 O arranjo institucional do Programa de Inserção Social dos Egressos do Sistema Prisional (PrEsp)

A assistência ao egresso do sistema prisional é definida pela Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal - LEP) como dever do Estado, tendo em vista o objetivo de prevenir o crime o orientar o retorno à convivência em sociedade. Na Seção VIII – Da Assistência ao Egresso, a LEP dispõe que:

Art. 25: A assistência ao egresso consiste:

I - na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade;

II - na concessão, se necessário, de alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de 2 (dois) meses.

Parágrafo único. O prazo estabelecido no inciso II poderá ser prorrogado uma única vez, comprovado, por declaração do assistente social, o empenho na obtenção de emprego.

Art. 26. Considera-se egresso para os efeitos desta Lei:

I - o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento;

II - o liberado condicional, durante o período de prova.

Art. 27. O serviço de assistência social colaborará com o egresso para a obtenção de trabalho. (BRASIL, 1984).

A despeito da previsão legal, as políticas voltadas para atender às demandas específicas desse público são ainda incipientes e mesmo inexistentes em muitas localidades. Os egressos enfrentam uma série de vulnerabilidades decorrentes de situações de exclusão social e de dificuldade para o acesso a direitos, agravadas pelos processos de criminalização e aprisionamento. O estigma associado a essas pessoas dificulta a reinserção social e econômica, no mercado trabalho, configurando um problema para a efetivação da cidadania (COMISSÃO

DE FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DO PRESP, 2013). A lógica de atuação das políticas voltadas à reintegração social de egressos do sistema prisional tem apostado sobretudo na dimensão do trabalho como meio para que esse público consiga se estabelecer e permanecer na legalidade, quebrando o ciclo de violência e criminalidade e evitando a reincidência⁶⁷ (PIRES; GATTI, 2006 *apud* BARBALHO; BARROS, 2014).

A partir da década de 1990, o Ministério da Justiça e a Secretaria Nacional de Segurança Pública buscaram incentivar o desenvolvimento de programas de assistência aos egressos do sistema prisional por meio do financiamento de iniciativas com foco na prevenção à reincidência criminal, voltadas para a elevação da escolaridade, qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho. O Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp, inicialmente denominado “Programa de Reintegração Social”, foi formulado em 2002, nesse contexto, a partir do fomento do Governo Federal, passando para a estrutura da Política de Prevenção à Criminalidade, em 2003 (OLIVEIRA, 2017; SOUZA, 2012).

O PrEsp iniciou suas atividades nos municípios de Ribeirão das Neves, Contagem e Juiz de Fora, com uma metodologia baseada na escuta especializada e com foco inicial na resposta às demandas mais imediatas apresentadas pelo público, precipuamente materiais e destinadas à subsistência básica no período que sucede à saída do estabelecimento prisional. A entrega de cestas básicas e a busca por trabalho remunerado são as principais carências expostas durante os primeiros atendimentos, além do auxílio para retomada do vínculo com os familiares. Adicionalmente, já havia preocupação em fortalecer o vínculo do público e o interesse na adesão ao programa em um momento anterior à saída do estabelecimento penal. Assim, foram também idealizados projetos com pré-egressos nas unidades prisionais (COMISSÃO DE FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DO PRESP, 2013).

Até 2005, o Programa contava com projetos pouco estruturados e dependentes do apoio externo de outras instituições, inclusive no que se refere ao espaço para o atendimento⁶⁸. A estruturação pelo Estado de forma mais concreta se deu a partir de 2005, momento em que foi

⁶⁷ Não obstante, reconhece-se, que a inserção apenas com esse foco tem seus limites no que se refere à cidadania plena. A concepção de que o trabalho é considerado como um forte antagonista da vinculação ao crime é bastante simbólica e consolidada tanto socialmente quanto entre os egressos atendidos. As dificuldades para obtenção do trabalho formal para esse público, contudo, antecedem o período da privação de liberdade, visto que a grande maioria sempre possuiu vínculos precários de trabalho, caracterizados por empregos temporários que não exigem grande qualificação, ou por vínculos informais (BARBALHO; BARROS, 2014).

⁶⁸ Foram estabelecidas parcerias com o Núcleo de Estudos Sobre o Trabalho Humano (NESTH/UFMG) e com a Escola de Arquitetura da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Foi realizado um projeto com apoio financeiro da Fundação Banco do Brasil com o objetivo de incentivar grupos de economia solidária compostos por egressos e seus familiares, bem como outro projeto que possibilitou formações na área de construção civil (COMISSÃO DE FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DO PRESP, 2013).

adotada pela política de prevenção a estratégia de implementação dos programas via parceria com o Instituto Elo, que viabilizou a expansão para outros municípios. Atualmente, o programa é implementado em 12 UPCs de base municipal, juntamente com o Programa Ceapa, nos municípios de Araguari, Belo Horizonte, Betim, Contagem, Governador Valadares, Ipatinga, Juiz de Fora, Montes Claros, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Uberaba e Uberlândia.

O PrEsp tem como objetivo geral “garantir o acompanhamento de homens e mulheres que retomam a vida em liberdade após experiência prisional, bem como seus familiares, buscando favorecer o acesso a direitos sociais e promover condições para sua inclusão social” (MINAS GERAIS, 2020a, p. 85). Como objetivos específicos, têm-se:

- Fomentar o acesso dos egressos do sistema prisional ao PrEsp através de **articulação com a rede de proteção social, Varas de Execuções Penais e Unidades Prisionais;**
- Garantir o atendimento qualificado às pessoas egressas do Sistema Prisional, enquanto direito assegurado na Lei de Execuções Penais e disposto em Legislações Específicas;
- Intervir em fatores de vulnerabilidades pessoais e sociais que possam favorecer o comportamento de risco, a vitimização e a **reincidência criminal;**
- Esclarecer e **sensibilizar as instituições públicas para o atendimento das demandas apresentadas pelo público,** enquanto direitos não comprometidos pela condenação criminal;
- Possibilitar o acesso a informações, conhecimento e a valorização dos saberes formais e informais, favorecendo a ressignificação da condição de egresso do sistema prisional;
- Contribuir para o **fortalecimento de vínculos familiares e de apoio sócio comunitário;**
- Possibilitar a **inclusão no mercado formal de trabalho,** fomentar oportunidades de qualificação profissional e geração de renda para o público atendido (MINAS GERAIS, 2002, p. 85-86, grifo nosso).

Essas diretrizes gerais também não se alteraram substantivamente desde sua formulação até o momento atual. O público atendido pelo programa, no entanto, foi ampliado. Inicialmente, seriam atendidos os egressos em Livramento Condicional e os liberados em definitivo, conforme estabelecido no Art. 26, incisos I e II da LEP. Posteriormente, passou a ser incorporado também o atendimento às pessoas em cumprimento de prisão domiciliar, definição que se deu a partir do diálogo com o Poder Judiciário, das Varas de Execução Criminal, e o Ministério Público, em cada município. Em virtude do reduzido quantitativo de vagas em casas de albergados e a inexistência de estabelecimentos adequados para o cumprimento de pena no regime aberto⁶⁹, muitos juízes passaram a conceder prisão domiciliar aos presos em progressão

⁶⁹ O Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu jurisprudência em prol da concessão de prisão domiciliar aos presos em progressão de pena para o regime aberto quando não houver vagas disponíveis em Casa do Albergado,

de pena, o que adianta o retorno dessas pessoas à sociedade. Dessa forma, foi acordado o acompanhamento dos indivíduos em cumprimento de condicionalidades estipuladas para este período, com o intuito de diferenciar o período da prisão domiciliar do período do livramento condicional (COMISSÃO DE FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DO PRESP, 2013).

Atualmente, portanto, o público-alvo é caracterizado por pessoas que passaram pelo sistema prisional, ainda que em caráter provisório, além de pessoas em cumprimento do regime aberto, em prisão domiciliar, em livramento condicional ou em liberdade definitiva. O programa contempla também familiares de egressos. O acesso pode se dar por meio de adesão voluntária, do encaminhamento feito por entidades da rede dos municípios ou unidades prisionais, ou por determinação judicial, quando há parceria para assinatura do livro do livramento condicional (MINAS GERAIS, 2020a).

Um dos principais desafios enfrentados pelo PrEsp desde a sua criação é a frágil vinculação do público ao programa, uma vez que muitos dos egressos atendidos compareciam apenas ao primeiro atendimento, sem retorno (CARVALHO, 2008 *apud* SOUZA, 2012). Ainda que o programa preze pelo respeito à vinculação voluntária, a estratégia adotada para o encaminhamento e atendimento do público que ainda possui condicionalidades impostas pelo Poder Judiciário, de certa forma, acaba reproduzindo a dimensão de controle institucional verificada no ambiente prisional. O Gráfico 3 demonstra o percentual do público atendido por tipo de liberação:

Gráfico 3 - Público atendido pelo PrEsp por tipo de liberação



Fonte: Reprodução do Portfólio da Política de Prevenção à Criminalidade (MINAS GERAIS, 2020a, p. 100).

nos termos previstos pela LEP, a fim de evitar a permanência em estabelecimento inadequado para o cumprimento da pena.

A metodologia do PrEsp prevê atendimentos ao público-alvo por analistas sociais⁷⁰ que atuam no programa. Esse processo possibilita uma escuta qualificada e a identificação de demandas, pressupondo a realização do devido acompanhamento por meio de retornos. A equipe técnica deve realizar, ainda, discussões de caso a partir da sistematização de informações do processo de acompanhamento do usuário, apresentando dados sobre a história pessoal e social, a fim de elaborar diagnósticos e a construção de intervenções possíveis caso a caso. Nessa atividade, podem estar envolvidos também representantes da rede de serviços do município (MINAS GERAIS, 2020a).

Da mesma forma, os atendimentos podem ensejar encaminhamentos junto à rede parceira do município, a partir dos serviços disponíveis para atender às demandas do usuário identificadas. Trata-se de um procedimento formal de contato com as instituições que buscam efetivar o atendimento ao egresso e estabelecer um fluxo de referência e contrarreferência. Assim, a articulação com a rede do município por meio do contato contínuo é uma premissa do programa⁷¹. Com base na análise dos casos dos egressos acompanhados, também podem ser realizadas visitas domiciliares, como um tipo de intervenção que permite conhecer o cotidiano do egresso no ambiente familiar e comunitário (MINAS GERAIS, 2020a).

O público que acessa o PrEsp tem como principais demandas a assistência jurídica, para orientação e acompanhamento de processos em andamento; a busca pelo trabalho; e benefícios assistenciais, como vale-transporte e cestas básicas, além de documentação básica. Tais demandas, de ordem prática, voltam-se para a resolução de situações imediatas associadas à condição objetiva dos egressos. A inserção produtiva e laboral é, ainda, a principal forma concebida para a reintegração e os encaminhamentos realizados pelo PrEsp são, usualmente, voltados para o trabalho e cursos profissionalizantes, sendo uma das frentes de atuação previstas no Programa o Projeto Regresso⁷², por meio do qual é previsto o pagamento, por parte do Estado, de dois salários mínimos por trimestre para cada trabalhador egresso contratado por determinada empresa. Esse projeto funciona como ação afirmativa para viabilizar a inclusão dos egressos em empregos formais (BARBALHO; BARROS, 2014). Embora tenha previsão

⁷⁰ A estrutura definida pelo programa para cada UPC é de, no mínimo, um analista com formação em direito, um psicólogo e um assistente social.

⁷¹ Esse tipo de ação é fundamental também porque as políticas sociais não têm facilidade para acessar esse público específico, considerando sua vulnerabilidade. O PrEsp acaba sendo, portanto, também uma porta de acesso para esses indivíduos a outros serviços, de educação, saúde, assistência social, dentre outros.

⁷² O Projeto Regresso foi criado por meio da Lei nº 18.401/2009, que autorizou o Poder Executivo a conceder subvenção econômica às pessoas jurídicas que contratarem egressos do sistema prisional do estado ou condenados em cumprimento de prisão domiciliar (conforme redação dada pelo art. 2º da Lei nº 20.624, de 16 de janeiro de 2013) (MINAS GERAIS, 2013b).

legal, no Portfólio da Política de Prevenção à Criminalidade atualmente não consta esse projeto, o que nos levou a crer que ele foi descontinuado. Essa questão foi investigada e esclarecida nas entrevistas e será detalhada no Capítulo 7.

Acerca das demandas pela formação ou ampliação do acesso à educação, ressalta-se que, após o período de privação de liberdade, geralmente os egressos se deparam com exigências do mercado formal e buscam cursos profissionalizantes voltados especificamente para atender à demanda do mercado. Assim, a educação formal não é prioridade para boa parte do público (BARBALHO; BARROS, 2014).

É prevista também a realização de grupos com egressos, que constituem espaços de troca e compartilhamento de experiências entre os usuários e com a equipe do programa a fim de viabilizar o acesso a conhecimento e apropriação de informações. Na metodologia, esse é tido como um passo relevante para a recuperação da cidadania. Tais grupos são realizados nas seguintes modalidades:

1 - Grupos de Acompanhamento da Execução Penal (Grupos de substituição): grupos que substituem uma condição imposta pelo Poder Judiciário;

2 - Grupos de dilação de assinaturas: grupos em que a participação em um determinado número de encontros (acordado com as Varas de Execuções Penais - VEP's), proporciona o direito à dilação da periodicidade da assinatura;

3 - Grupos de Participação Espontânea (egressos e familiares): grupos não ligados a condicionais impostas pelo Poder Judiciário, nos quais os egressos são convidados para discutir sobre determinadas temáticas sobre Direitos Humanos. Estas temáticas podem ser sugeridas tanto pelo Programa quanto pelos usuários;

Grupos com pré-Egressos: terão como finalidade contribuir para o estreitamento dos vínculos entre os futuros egressos e a equipe técnica do PrEsp. Busca favorecer a adesão do público ao Programa após a sua saída do sistema prisional, além de contribuir para o fortalecimento da subjetividade e sociabilidade dos participantes, fomentando novas expectativas em relação ao futuro (MINAS GERAIS, 2020a, p. 88-89, grifos nossos).

Nos municípios em que o PrEsp realiza o acompanhamento de determinações judiciais colocadas a indivíduos em prisão domiciliar, como alternativa à prisão em meio aberto, são realizados Projetos de Execução Penal. Nesses casos, os usuários participam de grupos semanais, quinzenais ou mensais, que podem durar períodos que variam de um semestre a um ano, nos quais são discutidas temáticas sobre Direitos Humanos e redução das vulnerabilidades sociais relacionadas à raça, gênero, cidadania, trabalho, estigmas, dentre outras.

Esse tipo de atividade também pode se iniciar dentro das unidades prisionais, com o público dos pré-egressos, buscando a reflexão dos usuários sobre a retomada da vida em liberdade. Por sua vez, é na integração e encaminhamento junto ao sistema prisional que se encontra o potencial de fortalecer o vínculo com o PrEsp antes mesmo da saída do

estabelecimento penal. Essa articulação deve ser feita com o apoio da Superintendência de Humanização do Atendimento (SHUA), do Departamento Penitenciário de Minas Gerais – DEPEN-MG, e demais setores da Administração Prisional e conta com previsão no Regulamento e Normas de Procedimentos do Sistema Prisional de Minas Gerais (ReNP), conforme o Art. 391, V:

Art. 391: As reuniões da CTC⁷³ ocorrerão semanalmente e terão por objetivos:

[...]

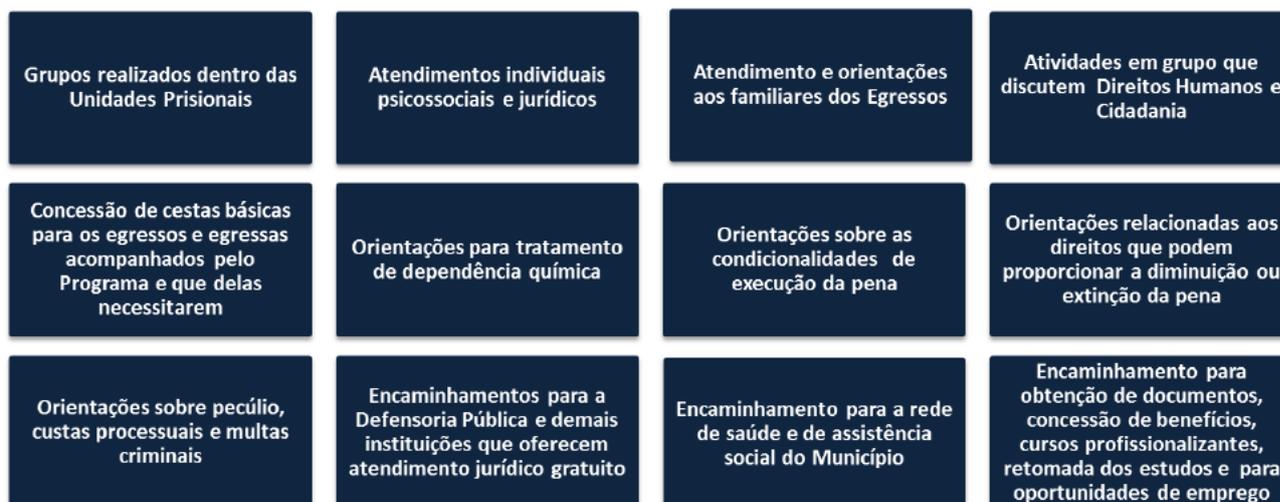
V – articular junto ao Programa de reintegração do Egresso do Sistema Prisional (PrESP) e a outros programas similares e correlatos conveniados à SEDS, **comunicando-lhes os dados dos pré-egressos, bem como lhes encaminhando oportunamente os respectivos relatórios conclusivos do PIR⁷⁴** e, quando do efetivo desligamento dos presos, **encaminhá-los para recebimento de assistência adequadas** às necessidades dos egressos do Sistema Prisional, de modo a auxiliá-los, tanto quanto possível, no processo de readaptação no seio de suas famílias e da sociedade (MINAS GERAIS, 2016, p. 164, grifo nosso).

Na árvore de problemas e marco lógico do programa, constam também outras atividades, não explicitadas no corpo do texto. A primeira delas é a celebração de um termo de colaboração entre a SESP (atual Sejusp), o TJMG, o MPMG e a DPMG. Esse termo de colaboração parece se referir à formalização do encaminhamento dos egressos para o programa, bem como dessa parceria entre os órgãos para o atendimento ao público. É prevista, ainda, a articulação com o sistema de justiça criminal, por meio da realização de reuniões e encontros com representantes dos demais órgãos (Judiciário, MP, DP, PC e PM, além de ouvidorias) e a interlocução com órgãos e instituições responsáveis pela fiscalização das condicionalidades, contudo não fica claro no documento qual o objetivo dessas reuniões.

Também é colocada a realização de projetos e intervenções coletivas, bem como o fomento e promoção de ações de participação social: divulgação de informações, realização e participação em eventos, campanhas, seminários para a apresentação de resultados e debates sobre a temática, visando promover ações de enfrentamento à estigmatização do público dos egressos do sistema prisional.

⁷³ Comissão Técnica de Classificação. É o “[...] colegiado multidisciplinar responsável por elaborar, dirigir, orientar, coordenar, controlar, analisar e acompanhar a evolução do Programa Individualizado de Ressocialização – PIR, zelando pelo cumprimento dos seus objetivos” (MINAS GERAIS, 2016).

Figura 5 - Ações previstas na metodologia do PrEsp



Fonte: Reprodução do Portfólio da Política de Prevenção à Criminalidade (MINAS GERAIS, 2020a, p. 100).

Diante da descrição do arranjo, verifica-se que o PrEsp é um programa cujo rol de atividades também envolve variações no âmbito local, nesse caso, nos municípios, a depender das relações colocadas entre encaminhamentos junto ao Poder Judiciário e às unidades prisionais, além da interação com o público-alvo e a rede de serviços nos municípios. É um arranjo relativamente mais simples que o do Fica Vivo!, pois não prevê fluxos e mecanismos de interação formalmente definidos, o que pode implicar, contudo, um problema para a execução de atividades que envolvam a interdependência com diferentes atores. Embora as demandas do público possuam um padrão e sejam identificadas de forma clara no arranjo, o atendimento individualizado, caso a caso, e o estigma em relação a esse público, também representam um potencial desafio para a implementação.

5.3 Características dos programas quanto ao conflito, ambiguidade, e tipo de processo de implementação esperado

Nesta seção, são analisadas as características dos programas quanto às dimensões de conflito e ambiguidade, conforme o modelo de Matland (1995), a partir das quais se infere também sobre os tipos de processo de implementação esperados e fatores que possivelmente predominam na implementação.

A Política de Prevenção à Criminalidade foi caracterizada, de forma geral, como uma política em que, por natureza, o conflito se expressa, na medida em que toma como base a concepção de segurança cidadã, que, por sua vez, não foi assimilada da mesma forma pelos

diferentes atores envolvidos nos campos da segurança pública e da justiça criminal e que se opõe à dimensão de segurança pública tradicional pautada unicamente na repressão e no encarceramento. Como visto nos capítulos anteriores, a incorporação desse paradigma representa um desafio, que também se supôs repercutir na implementação dos programas.

Nos programas analisados, essa característica abrangente é acentuada pelo fato de que as propostas de intervenção são focalizadas em públicos tradicionalmente estigmatizados e cujo acesso a direitos vem sendo restringido historicamente: jovens e adolescentes moradores de áreas com elevados índices de criminalidade, no caso do Fica Vivo!, e egressos do sistema prisional, no caso do PrEsp. Constata-se que esse recorte é fortemente permeado pelas dimensões de classe, raça, faixa etária e gênero: o público é majoritariamente composto por homens negros jovens e com alta vulnerabilidade social, dimensões às quais se soma o estigma associado ao envolvimento em processos de criminalização e vitimização.

Argumenta-se que o conflito existe em ambos os programas, associado à incompatibilidade de visões em relação ao público como sujeito de direitos – ou seja, da própria natureza dos programas. Presume-se, contudo, que a forma como o conflito se manifesta é diferente, em decorrência das propostas de intervenção desenhadas e do nível de interdependência entre os atores envolvidos necessário para a implementação.

No caso do Fica Vivo!, compreende-se que o conflito se manifesta mais explicitamente. São previstas ações inter-relacionadas em eixos delimitados (Proteção Social e Intervenção Estratégica), historicamente opostos, considerando o fato de que os atores envolvidos possuem visões e trajetórias diferentes, tanto sobre o complexo problema a que se propõe interferir quanto sobre seu público-alvo, mas os quais o programa propõe atuarem como complementares. A necessidade de uma intensa articulação entre esses atores para a efetivação dos processos e entrega dos produtos da implementação é um aspecto no qual se verifica e desenvolve essa dimensão de conflito no âmbito do programa, uma vez que há um eixo dedicado à integração das instituições e as ações adotadas por uma instituição influenciam na atuação da outra nos territórios. Por esse motivo, assumiu-se, pois, uma alta interdependência na implementação.

Uma evidência de como esse conflito se materializou já no momento da formulação do programa é a existência de um dissenso relacionado à representação do público-alvo – o jovem infrator. Silveira (2007) apontou que, enquanto a equipe técnica responsável pelos atendimentos via os jovens como sujeitos de direitos, representantes da Polícia Militar tendiam a enxergá-los, muitas vezes, como potenciais criminosos. Essa contraposição se reflete claramente nos eixos de atuação do programa que envolvem diferentes atores sob duas perspectivas distintas: se por

um lado há a defesa da aplicação de medidas de acolhimento e encaminhamento às políticas sociais por parte do Eixo de Proteção Social, por outro, buscaram-se articular medidas de controle e repressão executadas pela Polícia (CRUZ, 2004 *apud* SILVEIRA, 2007). Ainda que o programa busque trazer uma visão mais humanizada à dimensão da repressão qualificada, a partir de uma premissa de integração entre os dois eixos e entre prevenção e repressão, sua gênese é conflituosa e cada grupo enfatizava, portanto, convicções que refletiam a trajetória profissional no contato com esse público⁷⁵.

Ainda, conforme Ferreira (2012, p. 68), “[...] os conflitos vivenciados no momento de sua formulação permaneceram e se intensificaram pela ausência de definição de mecanismos de integração das ações realizadas pelo sistema de justiça e da proteção social”. Foi estabelecido um conflito inicial de linguagem e conteúdo entre policiais e profissionais advindos da política social, entre técnica de investigação e técnica de abordagem, bem como entre postura de controle e postura de acolhimento entre atores públicos que atuavam no mesmo espaço. Havia uma resistência entre as equipes técnicas locais em relação ao trabalho integrado com as polícias, seja em função de conflitos internos à própria política, ou das situações vivenciadas nos territórios e no relacionamento estabelecido entre a comunidade e policiais.

O conflito entre a dimensão de proteção social e a intervenção estratégica se materializa não só em relação à própria equipe de técnicos contratados pelo programa, mas também na relação com a rede municipal de atenção, conforme apontado por Ferreira (2012). Em alguns contextos, pode haver resistência no âmbito dos outros serviços públicos em cooperar com um programa que se vincula à política de segurança pública e às instituições tradicionalmente associadas ao tema.

Além da concepção das ações do programa, vale ressaltar outra disparidade que contribui para acentuar o conflito: enquanto as instituições tradicionais do sistema de segurança pública e justiça criminal possuem *status* e poder, além de compor os quadros permanentes da burocracia estatal, os gestores sociais e analistas das UPCs são contratados pela OSC parceira e não possuem a mesma estabilidade. Esse é um aspecto tácito que também ilustra uma condição

⁷⁵ Silveira (2007) apontou indícios sobre potenciais dificuldades que seriam verificadas ao longo de todo o processo de implementação do programa, algumas delas relacionadas a questões já apontadas nos capítulos anteriores, que dizem respeito ao incrementalismo e ao ritmo mais lento de incorporação de mudanças culturais e organizacionais nas instituições de segurança pública, para acomodar uma abordagem centrada na prevenção e no enfrentamento das causas da violência e não na repressão e prisão, bem como as dificuldades de agregar parceiros com conhecimentos, recursos e abordagens diferentes.

subjacente da política de prevenção à criminalidade dentro da segurança pública em Minas Gerais, em consonância com a trajetória descrita no Capítulo 3.

Caracteriza-se, portanto, o Fica Vivo! como um programa com alto grau de conflito envolvido. Desse modo, é relevante investigar na análise como e se foram desenvolvidas estratégias para acomodar esses interesses e diferentes visões.

No caso do PrEsp, embora a interdependência seja menos intensa pois não são instituídas instâncias propriamente ditas de atuação conjunta, são previstas ações em parceria com a rede dos municípios que dependem da colaboração e engajamento dos atores locais na pauta do egresso, seja junto à rede de proteção social, qualificação e emprego, ou ao Poder Judiciário, Defensoria Pública e às unidades prisionais. Essa articulação demanda o estabelecimento de fluxos de encaminhamento, parcerias na formalização de projetos e ações voltados ao público. Assim, assume-se que as dificuldades estejam justamente em garantir o interesse na cooperação devido ao estigma ou ausência de priorização do atendimento a esse público.

Embora o reconhecimento da assistência ao egresso seja estabelecido desde a LEP, trazendo o entendimento sobre o problema enfrentado e a necessidade de atendimento a esse público, não existem incentivos para a priorização da pauta. A essência das ações desenvolvidas, voltadas particularmente para o trabalho, é aceita e difundida tanto no sistema de justiça criminal quanto no sistema prisional, o que não significa que tais ações são de simples implementação. Ainda, a integralidade das necessidades desse público, nas quais o PrEsp se propõe a intervir, buscando também fortalecer a adesão e vinculação ao programa, são de difícil incorporação e por isso o programa propõe uma vertente de sensibilização. Enquanto o Poder Judiciário pode enfatizar uma dimensão de controle do público que ainda cumpre pena, por exemplo, o PrEsp busca fortalecer o vínculo, a partir da voluntariedade. Portanto, as características do PrEsp também levam a inferir um nível de conflito que, na ausência de cooperação e aderência dos demais parceiros, pode dificultar a implementação⁷⁶.

A ambiguidade, por sua vez, também pode se dar tanto nos fins quanto nos meios para atingi-los. No caso do Fica Vivo!, há uma linha clara de atuação em relação a objetivos e meios para implementação de sua estratégia de intervenção. Embora possa haver alguma indefinição no âmbito do Eixo de Intervenção Estratégica, as principais ações, no que se refere à pauta da Proteção Social, realização de oficinas e demais intervenções no âmbito dos territórios, foram

⁷⁶ Como no caso do PrEsp há menos estudos e bibliografia consolidada, essas questões foram aprofundadas a partir das entrevistas, na descrição dos processos de implementação.

definidas no programa desde o início e não sofreram grande alteração. Argumenta-se ser adequado classificar o Fica Vivo! como um programa de ambiguidade baixa para fins de análise, podendo apresentar características também associadas a uma maior ambiguidade no âmbito da implementação de seu Eixo de Intervenção Estratégica.

No PrEsp, por sua vez, a definição de meios específicos (ações e projetos) depende fortemente da adesão da rede parceira em cada município. Há um conjunto de ações metodológicas predefinido contando, inclusive, com indicadores de mobilização de rede, contudo, os meios para implementá-las dependem de diferentes aspectos no âmbito local e, ainda, da disponibilidade de recursos para a implementação própria. Esses meios são previstos na metodologia como uma gama de ações, mas não garantidos. Por esse motivo, é identificado um nível elevado de ambiguidade.

Em ambos os programas, ainda, há que se levar em conta que, embora haja um consenso em relação aos objetivos gerais e finalidade, bem como uma metodologia única para todos os locais de implementação, existe um considerável espaço de discricionariedade na implementação no que se refere à adaptabilidade aos contextos locais. Cabe destacar, assim, que, no modelo de Matland (1995), a ambiguidade pode dar abertura para processos de aprendizado e experimentação, não sendo necessariamente algo negativo. Ela é dada em algumas políticas, implicando menor grau de controle pelo poder central especialmente no que tange à compreensão da política em todas as fases e atividades necessárias à implementação e nos diferentes contextos. Portanto, alguma ambiguidade nos programas é proposital e até desejável.

Na Figura 7, os Programas Fica Vivo! e PrEsp foram enquadrados na análise da matriz de ambiguidade e conflito. Enquanto o Fica Vivo! foi analisado, a princípio, como um programa cujo tipo de processo de implementação esperado é a “implementação política” (baixa ambiguidade e alto conflito), o PrEsp situou-se no quadrante da “implementação simbólica” (alta ambiguidade e alto conflito).

Figura 6 - Enquadramento dos programas Fica Vivo! e PrEsp conforme a Matriz de Ambiguidade x Conflito

		Conflito	
		Baixo	Alto
Ambiguidade	Baixa	<i>Implementação Administrativa</i> Recursos	<i>Implementação Política</i> Poder (Fica Vivo!)
	Alta	<i>Implementação Experimental</i> Condições contextuais	<i>Implementação Simbólica</i> Força das Coalizões (PrEsp)

Fonte: MATLAND, 1995, p. 160 (adaptação).

Na implementação de tipo político, os atores têm objetivos claramente definidos, mas o dissenso ocorre porque há objetivos ou valores incompatíveis. Também outros conflitos ocorrem por causa dos meios, pois, frequentemente, é no desenho da implementação que o conflito se manifesta. Espera-se, nesse tipo de implementação, que o poder seja um fator central, uma vez que a conformidade não é alcançada automaticamente.

No Fica Vivo!, recursos centrais são controlados por atores de fora da Prevenção à Criminalidade, onde está a coordenação do programa. Para Matland (1995), nesses casos, a estratégia de implementação, deve buscar assegurar a conformidade entre atores cujos recursos são vitais para o sucesso da política e garantir que o processo não seja frustrado por aqueles que são cétricos (ou opositores). Portanto, o sucesso no processo de implementação depende de suficiente poder para viabilizar a adesão ou de outros participantes terem recursos suficientes para barganhar um acordo de meios.

A investigação do processo de implementação do Fica Vivo! busca compreender também como tal conformidade é obtida (ou não), ou seja, de que forma os implementadores lidaram com essa dimensão, colocada no próprio desenho do programa. Dedutivamente, assume-se que foi um fator chave a dimensão da importância política e legitimidade conferida ao programa. A ênfase em fatores políticos remete a questões como o apoio público em geral, apoio de líderes políticos do alto escalão, recursos e apoio de grupos relevantes, e o compromisso de funcionários responsáveis pela implementação (MAZMANIAN; SABATIER, 1989 *apud* MATLAND (1995)).

Espera-se, ainda, que a clareza quanto aos objetivos previstos na metodologia para o Eixo de Proteção Social garanta maior facilidade para o monitoramento da implementação dos

processos previstos na metodologia – aspectos estes que são, inclusive, indicadores da política. Cabe destacar, contudo, que o fato de que a ambiguidade é verificada especialmente no Eixo de Intervenção Estratégica remete à possibilidade de que ela tenha sido empregada como meio para lidar com o conflito. Questões complexas e de difícil solução podem ser camufladas em ambiguidades e deixadas para solução posterior. Dessa forma, discute-se também a implicação de tais ambiguidades para o processo de implementação do Fica Vivo!.

A implementação de tipo simbólico manifesta-se geralmente em políticas que invocam símbolos altamente proeminentes e podem produzir altos níveis de conflito. Conforme Matland (1995) esse tipo de política tem um importante papel em confirmar novos objetivos, reafirmar um comprometimento com objetivos anteriores ou em enfatizar valores e princípios importantes. O alto nível de conflito é importante ao estruturar o caminho pelo qual as soluções serão desenvolvidas e o alto nível de ambiguidade resulta em produtos que variam entre os locais de implementação⁷⁷. O aspecto central a ser esperado na implementação é que a força de coalizão no nível local irá influenciar os resultados. O curso da política é determinado pela coalizão de atores no nível local que controlam os recursos disponíveis.

No caso do PrEsp, o público-alvo pode ser identificado como aspecto simbólico, tendo em vista a dificuldade de se implementar políticas públicas focalizadas no egresso do sistema prisional, que se dá em decorrência também do estigma atribuído a esse público. Ainda, um dos produtos fundamentais para o sucesso da implementação é garantir a adesão de atores parceiros com recursos voltados à qualificação profissional e ao emprego, bem como ao atendimento para acesso a direitos básicos como a saúde e a assistência social. Portanto, a formação dessa rede é fundamental. O modo como ela se conforma no âmbito local, por sua vez, varia. São exemplos dessa variação as relações com o Poder Judiciário e com as unidades prisionais, em cada município, e conforme a demanda dos egressos. Também é no âmbito local que são estabelecidas parcerias para a profissionalização e qualificação do egresso, bem como para que empresas contratem a mão de obra. A própria existência de projetos e execução penal e dos grupos com pré-egressos não é preestabelecida e depende da articulação no município.

⁷⁷ O exemplo usado pelo autor é um programa de empregabilidade juvenil, que tem como objetivo geral melhorar as oportunidades para jovens em vulnerabilidade. Esse objetivo pode incluir vários outros objetivos específicos que envolvam a redução da criminalidade entre esses jovens, o aumento das oportunidades de educação, o incremento de renda ou a formação profissional. Objetivos diversos que envolvem atores e áreas diferentes do poder público. Esses atores têm formações diferenciadas e propósitos também diversos para a implementar a política, de modo que é possível que a implementação envolva conflitos e discordâncias entre eles. O exemplo tem características semelhantes ao PrEsp.

Por fim, importante salientar que Matland (1995) apontou como dimensões determinantes do processo de implementação simbólica os atores, suas percepções e interações, reiterando também a importância do papel dos implementadores para compreender os resultados da implementação. Para o autor, também é fundamental o papel das profissões na implementação desse tipo de política, tendo em vista que representam uma série de normas à atuação dos agentes implementadores, tanto no que se refere à legitimidade de sua ação como nas estratégias adotadas para a solução de problemas, em frente à ampla discricionariedade. Nesses contextos, esse tipo de norma e convenção simbólica tende a ser mobilizada.

Em suma, caracterizou-se, inicialmente, o Fica Vivo! como um programa com alto nível de conflito e nível mais baixo de ambiguidade, e o PrEsp como um programa com altos níveis de conflito e ambiguidade. Na medida em que o Fica Vivo! apresenta ambiguidades relacionadas ao Eixo de Intervenção Estratégica, assume-se que os processos envolvidos na implementação desse eixo também apresentarão algumas características da implementação simbólica. Essas predições acerca do processo de implementação direcionaram a investigação no seguinte sentido:

- 1) Como os dois programas apresentam conflitos relacionados especialmente à visão sobre o público-alvo, interessa saber como essa dimensão foi administrada ou como os implementadores lidaram com o conflito a fim de obter consensos mínimos e a adesão de atores com recursos importantes.
- 2) No que se refere à ambiguidade, resta entender como ela se manifesta de formas diferentes na implementação dos programas (alta para a Intervenção Estratégica no Fica Vivo! e para as ações de interação no PrEsp e baixa nas ações de Proteção Social?).
- 3) Por fim, cumpre investigar aspectos relacionados ao papel dos implementadores nos dois programas.

Nos próximos capítulos, o foco da análise se direciona para a descrição e análise dos processos de implementação e produtos entregues para cada um dos programas, considerando os fatores e dimensões caracterizados a partir da análise documental, a fim de compreender de forma acurada as características inerentes a cada caso em termos de suas divergências e convergências, tecendo também as conclusões sobre os achados da pesquisa, de forma comparada para os dois programas.

6 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FICA VIVO!

Neste capítulo, é analisada a implementação do Fica Vivo!. Foram discutidos os processos, ações, estruturas e produtos enfocando no “como” são implementados, tendo como referência aquilo que foi previsto no arranjo do programa. Essa implementação é analisada, essencialmente, a partir das percepções coletadas por meio das entrevistas, além das informações subsidiárias obtidas em documentos disponíveis.

As questões investigadas foram: 1) o funcionamento do arranjo institucional, observando a forma como ocorre a articulação entre diferentes atores no processo de implementação e a materialização das estruturas previstas; 2) que mudanças podem ser identificadas e em que sentido elas se deram; e 3) quais são os desafios e aprendizagens práticas nesse processo. A análise foca também em como as dimensões de conflito e ambiguidade se verificam empiricamente, as características do tipo de processo de implementação e os fatores específicos que o influenciam.

Com isso em vista, o capítulo se organiza em quatro seções. A primeira discute a implementação das estruturas de coordenação previstas no arranjo institucional formalmente instituído pelo Decreto nº 43.334 de 2003 e como elas não mais representam a forma de organização, destacando as mudanças realizadas. A segunda e terceira seções tratam dos *outputs* do Eixo de Proteção Social e do Eixo de Intervenção Estratégica, respectivamente. Por fim, na quarta seção, são tecidas considerações analíticas sobre a integração entre os dois eixos no programa. Os resultados encontrados na análise são, posteriormente, interpretados, em perspectiva comparada no Capítulo 8.

6.1 Estruturas previstas no Decreto nº 43.334/2003

Tomou-se como ponto de partida a estrutura formalmente instituída pelo decreto que criou o programa. Embora ainda vigente, a normativa prevê estruturas de coordenação que não foram continuadas, conforme depreendido da análise documental. A função atribuída à Coordenação-Geral, que teria caráter deliberativo e contaria com representantes de diferentes instituições, foi centralizada pela Supec, que presidiria a referida Coordenação, mais especificamente na diretoria responsável pelo programa. Os atores para os quais havia uma previsão de representação nessa estrutura não compuseram a coordenação central do programa, mas formaram uma rede de instituições parceiras que se articula sobretudo no âmbito do Eixo de Intervenção Estratégica. Dessa forma, cabe ponderar, de antemão, que a estrutura de decisão

compartilhada para a gestão do programa não foi implementada no formato previsto e que essa mudança no arranjo impacta o processo de implementação, na medida em que parece corroborar as dificuldades para a ação conjunta entre Proteção Social e Intervenção Estratégica.

As Coordenações Municipais, que teriam o objetivo de coordenar e executar as ações das unidades do programa no município, em articulação com o Poder Executivo Municipal, representantes estaduais e a sociedade civil, também não foram implementadas nessa configuração. A organização para a implementação nos territórios se deu a partir da implantação das Unidades de Prevenção à Criminalidade, inexistentes à época da criação, e que se constituíram, a partir da parceria com o Instituto Elo, como equipamentos públicos no âmbito local. As UPCs contam com gestores sociais responsáveis por coordenar tanto o programa Fica Vivo! quanto o programa Mediação de Conflitos em uma mesma estrutura⁷⁸. A articulação nos municípios é feita por esses gestores, que participam da instância do Grupo de Intervenção Estratégica e realizam os diálogos interinstitucionais de acordo com a demanda e com o apoio, caso se faça necessário, da diretoria do programa a nível mais macro. Também que a gestão das UPCs não se dá conjuntamente com o município ou com outras instituições e essas unidades estão vinculadas à estrutura organizacional da Supec. Portanto, também nesse caso não há uma gestão compartilhada, e sim a interação dos atores implicados em outras instâncias e processos do programa. Essa discussão é aprofundada nas seções que se seguem.

O decreto, dessa forma, não representa como o programa de fato foi implementado. Apesar disso, foi reconhecida, de maneira geral, entre as entrevistadas, a importância que a normativa, em si, teve para garantir maior institucionalidade ao programa, principalmente por se tratar de uma política pública muito específica e focalizada. Identifica-se que tal institucionalização representa um potencial freio aos retrocessos no âmbito do programa, mesmo em contextos em que houve um enfraquecimento na pauta da segurança cidadã, como o atual.

Das estruturas instituídas pelo decreto, o que permanece, como visto, é a subdivisão entre os grupos de Proteção Social e Ações Estratégicas de Intervenção, hoje tratados como dois eixos do programa. Tais grupos foram concebidos para atuar de forma articulada, sendo possível a criação de grupos de trabalho para o planejamento e execução de ações visando a diminuição da violência nas comunidades contempladas pelo programa. Em razão dessa

⁷⁸ Em alguns momentos, conforme informado por parte das entrevistadas, os gestores sociais eram responsáveis por mais de uma UPC, podendo, inclusive, ter exercido o papel de gestores sociais de todas as unidades de prevenção de um determinado município, fossem elas municipais ou territoriais, como foi o caso de Governador Valadares.

subdivisão metodológica, optou-se por descrever os produtos de tais eixos também separadamente. Cabe ressaltar, no entanto, que a tônica do arranjo institucional do programa é a integração entre esses eixos, de modo que também é objeto da análise como se dá a articulação na prática⁷⁹.

6.2 Eixo Proteção Social

A partir da descrição do arranjo institucional do Fica Vivo!, identificou-se como principais produtos no Eixo Proteção Social: a) a realização da análise da dinâmica social das violências e da criminalidade; b) a implantação das oficinas de esporte, cultura e arte; c) a realização dos atendimentos individuais aos jovens e adolescentes e encaminhamentos necessários à rede; e d) a realização dos Fóruns Comunitários, Projetos Locais, Projetos de Circulação e Projetos (Inter) Institucionais. Esse é o eixo do programa que mais envolve a interação com o público-alvo. As atividades são entendidas como formas de participação e atendimento aos jovens e adolescentes, orientando também as ações em rede e articulação com os demais serviços a eles direcionados.

É perceptível que esse eixo é melhor desenvolvido no programa em comparação à Intervenção Estratégica, o que se dá também em função de as atividades serem executadas diretamente pelas equipes do programa, ao passo que na Intervenção Estratégica há maior dependência de outros atores e ambiguidade sobre os papéis desempenhados por eles. Isso posto, voltamo-nos à análise dos *outputs* desse eixo.

6.3 Análise da dinâmica social das violências e da criminalidade

A análise da dinâmica social das violências e da criminalidade é um pré-requisito para a implantação do programa em determinado território, objetivando a construção de uma linha de base que subsidia as decisões sobre como se dará a implementação naquele local específico. Indo além desse diagnóstico prévio, identificou-se que esse processo tem caráter contínuo, tratando-se de uma leitura, como o próprio nome diz, de aspectos que estão em frequente

⁷⁹ As questões sobre os *outputs* previstos foram feitas às entrevistadas para cada um dos eixos, mas também foi realizada uma questão específica sobre a integração entre Proteção Social e Intervenção Estratégica de modo que também essas percepções fossem incorporadas, a fim de compreender como esses processos estão imbricados na implementação.

mudança e que demandam um acompanhamento também constante visando maior aderência às transformações dos territórios e da própria juventude.

Esse processo diferencia-se de uma análise objetiva de indicadores sociais na medida em que considera também fatores subjetivos, relacionados às práticas e vivências territoriais. A análise é utilizada cotidianamente, orientando decisões sobre o conteúdo das ações e onde elas serão alocadas, de modo a incidir sobre características específicas dos fenômenos da violência e da criminalidade verificadas no local. A leitura envolve, pois, aspectos sensíveis, que surgem na vivência prática da equipe. A fala da Entrevistada 1 exemplifica esses pontos:

[...] é desde [...] o churrasquinho que funciona na pracinha e que um dia não esteve lá, e que pode ser um elemento pra gente se atentar [...], até elementos mais concretos envolvendo conflitos e morte, homicídio. [...] quando a equipe faz **esse estudo cotidiano da dinâmica**, ela vai pensar: olha, se tem um conflito que tá instalado entre jovens da região X, é ali que a gente precisa colocar as oficinas, é ali que a gente precisa colocar os nossos projetos locais [...] fazer um grupo de jovens, [...] circular mais, [...] provocar a rede de proteção que tá no entorno [...]. Então eu diria que a análise das dinâmicas das violências e da criminalidade, **ela é o mapeamento do território, para que a gente foque as nossas ações onde de fato elas precisam estar**. É esse o norte de atuação de cada equipe do Fica Vivo! em cada território onde a gente tá. É você identificar como que você pode conseguir chegar naquela juventude. [...] (Entrevistada 1, grifos nossos)⁸⁰.

A construção da análise se dá, portanto, no nível micro, fortemente pautada na presença e inserção dos implementadores no território e depende tanto da sensibilidade da equipe técnica quanto da proximidade com os atores comunitários e da rede no âmbito local. Há uma customização das atividades do Eixo de Proteção Social cada território, nessa perspectiva. A Entrevistada 5 relatou que isso ocorre de forma natural na medida em que a população dos territórios compreende a função da UPC como equipamento público e em que acontece a formação desse vínculo. Por ser influenciada pela intensidade da inserção do programa, fica também evidente que há uma variação entre os territórios, a despeito de haver uma metodologia única. A fala da Entrevistada 5 corrobora esse aspecto:

[...] **quando a gente tem uma vinculação territorial**, [...] os moradores e os jovens, eles já veem a equipe e já vão levar alguma coisa que aconteceu [...] daquele território, vão falar sobre o território e, também, vão falar sobre si. [...] **mas há também outros territórios que a gente tem uma maior dificuldade nesse acolhimento** porque, às vezes, as pessoas têm uma dinâmica de silenciamento, às vezes as pessoas não confiam nas políticas públicas, não confiam na gente mesmo enquanto política pública, não conhece. **Então também muda a depender de cada território**. (Entrevistada 5, grifos nossos).

⁸⁰ Todas as entrevistas foram realizadas pela pesquisadora ao longo dos meses de julho a agosto de 2021. Os nomes das entrevistadas não foram revelados por razões éticas.

A realização desse tipo de análise é objeto das discussões periódicas realizadas entre as equipes da ponta e a supervisão metodológica do programa. Os resultados obtidos nessa entrega podem ser encontrados também nos Relatórios Gerenciais de Resultados⁸¹ do instrumento celebrado entre o Instituto Elo e o estado, nas análises qualitativas acerca dos indicadores pactuados no programa. São elencados elementos da análise da dinâmica em cada um dos territórios, tanto como justificativas para uma redução dos atendimentos e da realização das oficinas, por exemplo, como para uma superação da meta colocada. É possível identificar, portanto, que essa análise é sistematizada e subsidia outras leituras do programa.

Depreende-se, ainda, que tal construção é feita pela equipe do Fica Vivo!, a partir da coleta de percepções também junto à rede nos territórios. Todavia, essa interação não acontece de forma homogênea e depende de como a relação é construída pelas equipes do programa, pois há uma liberdade considerável para a realização desse tipo de articulação. Nesse aspecto, identificam-se elementos que remetem à complexidade do diálogo entre atores que “não falam a mesma língua” e são marcados pela sua trajetória, pela identidade profissional e pelos lugares que ocupam nesses territórios. Isso implica divergências naturais entre as percepções da equipe e das demais instituições, conforme relatado pela Entrevistada 5:

As redes também são outros pontos importantes para a gente ter elementos sobre esse território, e aí a rede mista mesmo, rede desde informal até rede formal dos serviços públicos que ali estão. [...] **as redes, elas [...] são enviesadas no que elas querem enxergar**, assim como a gente também, né, nós vamos para o território com um foco de olhar [...] **é totalmente diferente você ouvir uma pessoa do território trazendo sobre um acontecido, sobre um homicídio, sobre o território, e você escutar de um policial, de você escutar de um ACS**⁸² (Entrevistada 5, grifos nossos).

Esse tipo de leitura é importante na medida em que resume desafios para o diálogo entre as políticas públicas no âmbito local, para o enfoque a públicos específicos como a juventude, atendida pelo Fica Vivo!, ponto que será aprofundado na discussão do *output* que envolve a interlocução das redes. Remete também ao papel das profissões na conformação dos processos

⁸¹ Esse relatório é um requisito estabelecido na sistemática de monitoramento do Contrato de Gestão, tem periodicidade trimestral e é feito em conjunto para toda a Política de Prevenção, mas inclui os indicadores pactuados por programa separadamente. A supervisão metodológica de cada programa colabora na produção desse relatório, compilando as informações para o programa sob sua responsabilidade. Uma vez que são trazidos elementos dos territórios, tem-se que são pontos identificados pela equipe no monitoramento contínuo, sendo selecionados pelos supervisores os mais relevantes a fim de justificar os resultados alcançados.

⁸² Agente Comunitário de Saúde.

de implementação, conforme apontado na literatura no que se refere à burocracia de nível de rua e suas práticas.

De modo geral, é perceptível que esse é um *output* cuja entrega se dá de forma contínua e que pauta as discussões que os implementadores realizam sobre os territórios. O desempenho da entrega desse produto na implementação 1) envolve aspectos subjetivos, não facilmente captados por qualquer política pública ou indicadores sociais; 2) depende da inserção e da formação do vínculo das equipes com o território⁸³; 3) é influenciada também pela nuance da percepção de outros atores acerca da política, das juventudes e das violências e da criminalidade no território. Portanto, sua implementação varia entre os territórios.

Há ampla discricionariedade dos implementadores, na medida em que o “como fazer” é bem definido normativamente, mas influenciado pela natureza da política, ou seja, pelo fato de que é necessária abertura para definições capazes de incorporar características territoriais específicas. O conflito, por sua vez, se manifesta na medida em que os implementadores fazem diferentes leituras sobre aspectos da dinâmica social da criminalidade e das violências, mas como a entrega é operacionalizada pela equipe técnica das UPCs, a tendência é que predomine nas definições a leitura feita pela própria equipe.

6.4 Oficinas de esporte, cultura e arte

A implantação das oficinas também é identificada pelas entrevistadas como uma estratégia central para a aproximação e alcance do público-alvo e para garantir a própria entrada do programa nos territórios. As atividades ofertadas são definidas a partir do perfil do território e da juventude, podendo ser ministradas oficinas de futebol, dança, teatro, capoeira, dentre outras. Os locais das oficinas são também escolhidos em função da localização de conflitos e possibilidade de alcance de diferentes jovens, por exemplo: se grupos de jovens rivais não podem conviver, é proposta uma distribuição no território capaz de alcançar ambos.

Fica claro que a concepção dessas atividades se diferencia do escopo que poderia ser ofertado exclusivamente no âmbito das políticas de desenvolvimento social, esporte, cultura e lazer em razão da focalização das dimensões da segurança e da criminalidade. O olhar para esse tipo de dinâmica a partir das oficinas pode ser notado na fala da Entrevistada 10:

⁸³ Como não há uma previsão obrigatória da contribuição das redes nesse diagnóstico, isso acontece de forma mais fluida e depende da capacidade das equipes do Fica Vivo! de incorporar as diferentes percepções.

[...] dá pra você entender a dinâmica social da violência e da criminalidade numa oficina, no futebol. Porque se tem aquele menino que é ruim de bola mas ninguém tira do time, sabe, quem que é esse menino na lógica daquela organização, é um menino que entra batendo em todo mundo e ninguém revida, quem é esse cara, saca? Você consegue ver toda uma estruturação social no esporte, então, é muito tênue a observação, de poder aguçar as equipes, os oficinairos para isso (Entrevistada 10).

Ainda, não há nenhum tipo de limitação do acesso do público a esses espaços, o que tem como consequência a fluidez na participação. Isso é considerado essencial para a adesão dos jovens, e, ainda, para que aqueles que estão mais envolvidos com a criminalidade sejam abarcados nesses espaços de intervenção.

Essa atividade só é possível a partir da realização da análise da dinâmica e, notadamente, da atuação dos oficinairos, atores chave do programa nos territórios. O importante papel por eles desempenhado foi ressaltado na totalidade das entrevistas, sendo identificado como grande inovação e diferencial do Fica Vivo!. A percepção geral é que os oficinairos são cruciais para garantir a legitimidade junto aos jovens e efetiva entrada no território por parte das equipes, sendo parceiros não só formalmente, para a realização das oficinas, mas indo além desse papel e compartilhando informações-chave de leitura do território com a equipe. Essa compreensão é exemplificada pela fala da Entrevistada 1:

[...] só é possível a gente fazer essa análise qualificada da dinâmica das violências e da criminalidade porque a gente tem pessoas nessas comunidades que abrem as portas pra gente entrar [...]. **São pessoas que fazem com que a gente chegue naquele miolinho, [...], naquele beco, que é muito difícil qualquer política pública chegar** [...] os oficinairos e as oficinairas são a essência de execução do Fica Vivo!, [...] **são o termômetro pra gente das comunidades, são eles que dizem pra gente: dá pra ir... não, não dá pra ir, pode ir mais ou vai menos.. Precisa mais aqui, precisa mais ali.** [...] não é qualquer pessoa que consegue desenvolver esse trabalho e quando eu digo qualquer pessoa é muito assim, no sentido de trajetória e de lugar de fala, [...] que **são pessoas que esses meninos e meninas se identificam com eles.** É como se os meninos, o público dissesse assim “esses aqui conhecem a minha história, sabe o que que é a minha história”. E aí permite fazer várias intervenções (Entrevistada 1, grifos nossos).

Para serem oficinairos, o programa coloca como preceitos: 1) possuírem um vínculo com o território: serem moradores ou terem um trânsito muito intenso nessas comunidades⁸⁴; e 2) terem capacidade de diálogo com as juventudes. Trata-se de atributos bastante específicos relacionados ao potencial de fortalecer o vínculo dos jovens com o programa, remetendo à importância da forte interação com o público-alvo. O grupo de oficinairos é bastante

⁸⁴ A título de exemplo, uma das entrevistadas informou que existem oficinairos que nasceram em determinada comunidade, mas hoje não residem mais no local. Contudo, o vínculo com família e o trânsito dessa pessoa no território justifica sua atuação como oficinairo.

heterogêneo, indo desde pessoas com alfabetização incompleta a pessoas com curso superior, por exemplo. Não é exigido nenhum tipo de especialização formal específica para que se possa ocupar esse lugar, posto que são valorizadas mais as vivências do que atributos formais como formação, escolaridade, experiências profissionais e outros aspectos objetivos.

Um desafio da implementação das oficinas é fazer com que, continuamente, elas sejam espaços de intervenção e não apenas locais onde é realizada uma atividade esportiva, cultural e de lazer. Esse aspecto pode ser compreendido na fala transcrita:

[...] tudo na oficina é pensado nos mínimos detalhes. Então, a oficina, por exemplo, tem a previsão de um lanche, o lanche, ele não tem uma função nutritiva, não é porque o menino fica ali e tá com fome e precisa comer [...] mas o lanche é uma estratégia metodológica pra parar a bola, é o momento em que o oficinheiro senta com a galera pra distribuir, é o momento onde ele tem o papo reto, onde ele faz uma intervenção, ele faz um questionamento, ele traz uma reflexão para os meninos. **Então essa é a perspectiva, que o espaço da oficina, ele seja [...] um espaço onde alguém consegue aproximar desses meninos, inclusive que têm envolvimento [...]** (Entrevistada 3, grifo nosso).

Essa intervenção perpassa pelo constante diálogo da equipe técnica com os oficineiros e pela preparação desses profissionais na perspectiva do programa. É apontado como papel das equipes técnicas contribuir para essa formação, sobretudo em temáticas da segurança pública que são chave para a proposta. Adicionalmente, cabe ressaltar que, sem esse tipo de “saber”, a dinâmica de implementação fica comprometida, conforme ponderado pela Entrevistada 10:

[...] o desafio é como a gente consegue fortalecer esses oficineiros [...] a introduzir a palavra [...] nesses espaços, para que esses meninos reconheçam o outro lugar do programa. Porque **a oficina deveria ser um caminho e um meio**. O menino entra, ali se reconhece, reconhece algumas pautas que tocam a vivência dele e ele se movimenta para outras coisas. O atendimento individual, ou rede, ou outra trajetória. Contudo essas oficinas começaram a ficar uma eterna repetição, uma pelada de amigos, que controla homicídios, mas geralmente elas teriam um **potencial maior, então quando eu falo assim, da necessidade de fortalecimento de vínculos desses oficineiros com os meninos, de outras pautas, pra desnaturalizar algumas questões, sabe, que invariavelmente aparecem [...]** (Entrevistada 10, grifos nossos).

Sob esse ponto de vista, caracteriza-se o tipo de intervenção desenvolvido como de alta complexidade. A relação desenvolvida entre os oficineiros, como implementadores do programa, e o público-alvo vai além de aspectos meramente relacionados ao esporte, à cultura e ao lazer e objetivam uma intervenção que fomente reflexão em mudança de comportamento. Esse tipo de mecanismo que opera não é facilmente percebido e, por isso, verifica-se também uma dificuldade em se mensurar o valor agregado por esses implementadores à política.

As oficinas também favorecem outros tipos de atendimento e encaminhamento do público-alvo no programa. Há territórios em que os atendimentos individuais aumentam quando as oficinas estão em pleno funcionamento e, mais especificamente, quando a parceria com osicineiros está mais forte. O diferencial da atuação dosicineiros fica também evidente na comparação feita pela Entrevistada 5 a outras políticas públicas implementadas no território, em que ela ressaltou o caráter mais comunitário que institucional do papel desempenhado pelosicineiros na Prevenção. É feita inclusive uma analogia ao papel desempenhado pelos ACS na política de saúde, representando um avanço no sentido da introdução de um implementador que tenha esse perfil de forte interação e legitimidade junto ao público-alvo:

[...] eles são fundamentais, eles são aqueles que fazem atendimento aos jovens que nenhum ator de outra política pública faz, porque **a intervenção deles é intervenção aproximada, sabe, de uma horizontalidade de vivência**, de vivência territorial, de história de vida, que, por mais que a gente tenha um analista que veio da periferia, um analista que tem também proximidade de história, não é o mesmo lugar. O analista tem uma vinculação diferente com o Estado e com a OS. [...] **quando se fala de inovação, a política pública de prevenção, ela também é inovadora porque ela incluiu osicineiros [...] porque ela se propôs, assim como, aí uma proximidade né, o SUS também inovou quando com as estratégias de saúde da família incluiu o Agente Comunitário de Saúde** (Entrevistada 5, grifos nossos).

Cabe pontuar, no entanto, fragilidades na implementação dessa estratégia em duas linhas: dificuldades na capacitação desses atores e o reconhecimento do seu papel pelo próprio Estado.

Sobre o primeiro ponto, foi relatado pela Entrevistada 10 que o déficit nas capacitações é considerável, especialmente tendo em vista as mudanças, ao longo do período de implementação do programa, no próprio perfil das juventudes no contexto urbano e nos territórios. Embora já tenham acontecido seminários e formações, para além de reuniões mensais deicineiros feitas regularmente, isso não ocorre de forma sistemática.

Em segundo lugar, destaca-se o tipo de vínculo desses profissionais com o programa, visto que eles não são formalmente funcionários nem do estado e nem da OS, constituindo uma relação trabalhista mais frágil. Atualmente, eles são contratados pelo Instituto Elo como Microempreendedores Individuais (MEI), o que implica que é necessário possuir inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) para percepção da remuneração. Essa forma de contratação é alvo de discussões constantes e já foram cogitadas outras possibilidades. Contudo, ainda que se reconheça que não é o ideal, esse formato é considerado atualmente o mais viável, pois permite a flexibilidade necessária à implementação na ponta, considerando, ainda, que osicineiros possuem outras ocupações. Uma formalização de contrato via

Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) – formato que é adotado para a equipe técnica – ou a realização de Concurso Público não atenderiam aos objetivos preconizados, em razão da sua peculiaridade e dos perfis demandados, que consideram trajetórias e uma identificação com a juventude.

Essa maior fragilidade tem, contudo, desdobramentos na implementação do programa. Atualmente, osicineiros são remunerados pelas oficinas realizadas e, em momentos de descontinuidade dessas atividades, há uma perda no seu papel subjetivo. Durante a pandemia, por exemplo, quando as oficinas foram suspensas, os contratos não foram mantidos. Esse tipo de ruptura prejudica a manutenção de um vínculo forte do programa no território, além de que gera insatisfação entre osicineiros. A descontinuidade foi vista como uma desassistência por parte do Estado para com esses colaboradores, havendo uma necessidade constante de se convencer atores estratégicos sobre a importância desse papel. As falas transcritas abaixo ilustram tais aspectos:

O nosso maior desafio dentro do programa, a meu ver, é a gente conseguir desatrelar isso que diz respeito à oficina dosicineiros, de **investir noicineiro só pelo fato dele existir e ser uma referência ali** [...] oicineiro, ele só recebe uma bolsa quando ele executa uma oficina, então ele está extremamente ligado, burocraticamente falando, à atividade que ele exerce, à atividade de oficina. **Mas não é só isso que ele faz, o saber doicineiro dentro dessa política de prevenção deveria ser remunerado.** Porque nós não estamos falando de uma política de prevenção que sua maior **potência é as informações, o conhecimento e os saberes territoriais que ela tem, né, para que inclusive ela e outras políticas públicas possam desenvolver suas ações em torno desse saber?** [...] Eu sei que existem desafios burocráticos para que isso aconteça [...], no início da pandemia a gente tentou muito levar essa tônica, por exemplo, com as oficinas virtuais, pra que osicineiros pudessem ser remunerados, e a gente não conseguiu, porque o setor interno, do estado né, trouxe essa dimensão de que osicineiros estão atrelados à atividade. (Entrevistada 5, grifos nossos).

É um trabalho extremamente precarizado. E não estou tirando a dimensão da escolha desses sujeitos, eles optaram por um contrato MEI. Não é a CLT que vai resolver a questão dosicineiros, inclusive, pra muitos, é um dificultador porque eles fazem outras tarefas, têm uma autonomia. Mas [...] osicineiros são responsabilidade de quem? Da SUPEC ou do Instituto Elo? Porque esses homens e mulheres estão no vazio institucional entre esses dois lugares [...] (Entrevistada 10).

É possível destacar, portanto, no modo como são implementadas as oficinas, que o papel dosicineiros como implementadores do Fica Vivo! no território é fundamental. Sua inserção no território e identificação com as juventudes é um potencial de que a política pública tenha um alcance que dificilmente teria com atores externos. São identificados, entretanto, problemas na institucionalização, que podem comprometer não só as oficinas, mas a inserção do programa nos territórios. A precariedade formal do vínculo, embora favoreça a flexibilidade na seleção

do perfil desejado pelo programa, tem como consequência o fato de que ele é facilmente rompido pelo Estado em contextos de descontinuidade e corte de gastos. Isso gera um problema para a manutenção desses atores vinculados à política podendo implicar, até mesmo, em um rompimento definitivo da relação com o programa.

Não obstante, essa proposta é compreendida como inovação no arranjo institucional, em especial, em razão do potencial de garantir a adesão do público-alvo, considerando a forte interação demandada, bem como na capacidade de se inserir efetivamente nos territórios como condição para garantir o desempenho da implementação, na perspectiva da legitimidade. Caracteriza-se, assim, esse *output* como processo crítico de extrema importância para o Fica Vivo!.

6.5 Atendimentos individuais aos jovens e adolescentes e articulação de rede

Os atendimentos individuais são atribuição da equipe de analistas sociais do programa e consistem em um processo de escuta e intervenção junto ao público, buscando articular elementos colhidos nos demais processos do eixo de proteção social. Como visto, a realização das oficinas gera encaminhamentos para esse tipo de atendimento. Além disso, o atendimento também gera respostas orientadas para encaminhamentos à rede que atua no território.

Os processos de acompanhamento, discussão de casos e capacitação das equipes que lidam cotidianamente com essa atividade é constante, tanto por parte da supervisão metodológica do programa quanto por parte da diretoria. Isso assegura um monitoramento próximo e processos de aprendizagem contínua entre as equipes técnicas de analistas do programa, um diálogo sobre a aplicabilidade e adaptabilidade da metodologia. O papel dos supervisores metodológicos, responsáveis por acompanhar todas as equipes do programa, nesse sentido, é fundamental. Esse tipo de acompanhamento tende a garantir também uma conformidade no entendimento dos implementadores sobre o que deve ser preconizado, a despeito de haver ampla discricionariedade para a execução na ponta no que se refere às especificidades de cada caso ou território, em decorrência da natureza do programa.

Um segundo ponto relevante na implementação desse *output* é a articulação com a rede de serviços e políticas públicas. O relato geral das entrevistas direciona-se para a complexidade de se pautar as demandas específicas dessas juventudes junto às demais políticas, tanto pela fragilidade relacionada à existência de ações específicas para esse público quanto pelo juízo de valor que muitas vezes é feito, especialmente no atendimento àqueles jovens mais envolvidos com a criminalidade cuja trajetória é de rompimento com as instituições. A fala da Entrevistada

1 exemplifica essa dificuldade e como ela resulta em uma insatisfação com a rede por parte das equipes de ponta, gerando também possíveis resistências nesses contatos:

[...] eu acho que é um grande desafio, mas em várias vertentes [...] primeiro, porque eu acho que **a rede de proteção ainda tem dificuldade em compreender... e desnaturalizar algumas de discursos esperados sobre juventudes.** [...] se não em elementos conscientes, [...] **inconscientemente a rede vai deixando as juventudes meio que pra escanteio.** É muito mais fácil você trabalhar com criança e com adulto, né [...] mas eu acho também, que nós, e aí nós eu tô dizendo enquanto, inclusive, responsável pela equipe que eu tenho na ponta, a gente desiste muito fácil... a gente tem muito pouca paciência com a rede, porque como a gente é muito identificado com essas juventudes, a gente fica muito ferido com a rede... e eu falo muito com as equipes assim, a gente não tem essa opção. [...] **então eu acho que a gente tem muita dificuldade... com esse diálogo com a rede de proteção [...] às vezes por uma [...] indisponibilidade da rede de dialogar sobre essas juventudes, principalmente essas juventudes envolvidas com a criminalidade...** às vezes eu acho que a rede reproduz aquele discurso assim: “ah não consegue vaga na escola, mas também não é nenhum santo...”. Mas a gente não tá dizendo de santidade, a gente tá dizendo de um direito fundamental, né (Entrevistada 1, grifos nossos).

O fato de que essa juventude perpassa por processos contínuos de desigualdade no acesso a direitos é amplamente reconhecido pelas entrevistadas. Tratam-se de jovens que não acessam equipamentos como o centro de saúde, não mais frequentam a escola, não acessam os serviços do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Esse vínculo é geralmente estabelecido pelas famílias, mas parte desses jovens nem mesmo tem relações estabelecidas com o próprio núcleo familiar. A própria diferença na percepção desse público pela rede e pelas equipes do programa fica evidente na fala da Entrevistada 3:

[...] nem sempre é fácil pra rede entender esse processo, essa dificuldade de trabalhar com o menino que tem um envolvimento, que, **pra gente, é um menino com trajetória na criminalidade, mas que, muitas vezes, para as demais políticas públicas é um delinquente, é um marginal** [...] (Entrevistada 3, grifos nossos).

As falas apontam para questões simbólicas relacionadas a como a juventude é lida pela rede de serviços públicos, remetendo à discussão sobre desigualdade na implementação de políticas públicas. O público é marcado reiteradamente pela exclusão social, em que as dimensões da discriminação pela pobreza, pela raça, pela faixa etária e, no caso dos jovens mais envolvidos com a criminalidade⁸⁵, também por essa condição e pela seletividade no tratamento dado pelas instituições de justiça e segurança pública no que diz respeito a abordagens e

⁸⁵ Importante destacar que o Fica Vivo! não distingue o público-alvo e os atendimentos são abertos para todos os jovens da faixa etária, ou seja, nem todos os jovens atendidos têm envolvimento, mas fica claro que o objetivo central é alcançar aqueles que vivenciam os processos de criminalização e potencial vitimização em crimes de homicídios.

apreensões. Ou seja, sofrem estigmatização pelas próprias instituições públicas, o que pode reforçar a exclusão.

Cabe ressaltar, ainda, que há uma distinção na percepção da rede sobre o público dos adolescentes, em relação ao público dos jovens, em decorrência do próprio fato de haver bem definidos na legislação a prioridade à criança e ao adolescente. O acesso desse público se diferencia de jovens com uma faixa etária mais elevada⁸⁶, sendo priorizados os primeiros.

Por muitas vezes, a primeira atenção efetivamente concedida a esse público, por parte do Estado, é pela via das instituições policiais, que perpassa a apreensão pela Polícia Militar e o sistema de atendimento socioeducativo ou o sistema prisional, quando acontece o acautelamento. Foi relatada, ainda, alguma dificuldade no acesso às escolas, sendo que a interlocução se limita, por vezes, à cessão de espaços para a realização de oficinas. Segundo a Entrevistada 10, boa parte dos jovens está matriculada em instituições de ensino, mas não estão frequentes. Aparece também o fato de que a juventude não constitui pauta prioritária em espaços como os conselhos e comissões locais de assistência social, que a equipe e os gestores sociais do Fica Vivo! buscam ocupar. Tais questões evidenciam-se no trecho transcrito:

[...] muitos desses jovens têm um primeiro contato com uma rede de acesso a direitos, a saúde, a assistência, **pela via da violação do direito à liberdade**. Muitas das vezes é numa unidade ou numa casa⁸⁷. Esses jovens constroem uma trajetória de rompimento com todas as instituições. [...] tem sido cada vez mais difícil pautar a juventude como um sujeito de direitos e de direitos à escolha, de direito ao lazer, um direito que é suprimido da pauta da juventude de classe popular. [...] Falar da adolescência é mais fácil, a gente vai falar desse público, [...] se consegue minimamente uma atenção da rede. Mas um jovem hoje de 19 anos, morador do Santa Lúcia, ele está ferrado se ele precisar de uma rede, e nós também, porque é muito difícil você pensar uma política pública [em] que caiba esse menino (Entrevistada 10, grifo nosso).

Diante desse desafio, a implementação de diálogos e encaminhamentos do “trabalho em rede” é tida como prioridade para os gestores e há a compreensão de que é necessário fazer esforços para promover o acesso tendo em vista as características do público atendido. A sensibilização da equipe que está na ponta em prol dessa articulação é necessária, contudo, ficam claras dificuldades no que se refere ao trabalho conjunto por parte desses diferentes serviços, conforme a fala da Entrevistada 1:

⁸⁶ A distinção conceitual diz respeito a uma condição relacionada à faixa etária e, embora esses termos se confundam é relevante para a discussão abordar esse aspecto. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece que adolescente é o indivíduo entre 12 e 18 anos incompletos. Quando é abordado o conceito de jovem, está se falando do público entre 18 e 24 anos.

⁸⁷ A entrevistada se refere às unidades prisionais, centros socioeducativos e casas de semiliberdade.

[...] às vezes esses meninos e meninas tão pipocando aí na rede **e a rede batendo cabeça porque não dialoga**. [...] cada fragmento dessa rede de proteção cortando esse menino numa parte, ao invés de agregar e dialogar, e pensar em intervenções que são de âmbitos mais coletivo. Isso eu acho que são essas duas coisas, assim: o menino que fica pipocando... e o menino que ninguém acessa. [...] a gente acessa o menino, mas as outras instituições acessam a mãe, o tio, a vó... entra na casa desse menino, a mãe vai lá pelo menos receber um bolsa família, né, então, se a gente perde isso, **a gente perde preciosidades de possibilidades de intervenção** (Entrevistada 1, grifos nossos).

O trabalho intersectorial é uma dificuldade não apenas do Fica Vivo!, mas das políticas públicas como um todo. A fragmentação das políticas sociais traz uma dificuldade para a superação da desigualdade de acesso aos serviços pelo público permeado por diferentes vulnerabilidades que demandam um endereçamento da perspectiva da proteção social integral. Há um reconhecimento de avanços nesse tipo de diálogo cotidiano, contudo, tal articulação depende fortemente dos implementadores no âmbito local, da leitura dessa rede e, também, sobre as demandas do público-alvo. Conforme demonstrado pela fala da Entrevistada 5, isso também varia a depender do contexto do território:

[...] a gente já viveu momentos em que o Fica Vivo era mais solitário nessas comunicações. [...] hoje, a gente pensa o programa em articulação cotidiana, e diálogos cotidianos, não só quando chega nos casos, inclusive [...] E, também, com tentativas frustradas, tá? [...] É cansativo também, porque, né, **eu acompanho equipe que tá super desgastada com a rede** [...]. E aí quando eu falo que o programa avançou nesse sentido, **já teve momento que o programa, o foco dele era só o jovem** [...] **hoje a gente tem entendido essa rede pessoal do adolescente enquanto uma rede de proteção especial mesmo, e fundamental. Então hoje a gente dialoga com o vizinho, com a mãe, com o pai, com o irmão, a gente chama essas pessoas também de rede e considera enquanto rede** [...] a gente tem também, internamente, com as equipes, desafio pra tentar instigar, cada território reage à nossa presença, também, de uma forma diferente (Entrevistada 5, grifos nossos).

É importante ressaltar, ainda, que o trabalho em rede se dá em diferentes esferas e, para isso, os implementadores desempenham funções distintas a depender do lugar que ocupam. Os analistas sociais têm a função primordial de estar nos espaços da rede para realizar discussões de casos específicos, trazendo as minúcias e a necessidades de urgência. São feitas articulações com instituições como o Conselho Tutelar, as escolas, CRAS, Centros de Saúde e de Atenção Psicossocial (CAPS), dentre outros serviços que atuam no território.

O gestor social, responsável pela UPC, por sua vez, trabalha na perspectiva de uma agenda em comum no fortalecimento contínuo dos espaços de rede para que sejam pautados os assuntos relacionados à juventude e à segurança pública, dentre as várias demandas comunitárias. Também há uma articulação com o nível municipal, nesse sentido, visto que a

maioria dos serviços de proteção social são de responsabilidade do município. Em municípios menores onde o Fica Vivo! atua, também é o papel do gestor fazer essa articulação, visto que nem sempre todas as instituições estão presentes naquela região específica. Esse tipo de iniciativa também está sob a discricionariedade desse gestor, portanto, não havendo necessariamente fluxos interinstitucionais pré-definidos.

Por fim, em um âmbito macroinstitucional, a Supec ocupa espaços de articulação a nível mais estratégico, reuniões com outros órgãos estaduais, prefeitos, e figuras que se situam hierarquicamente a níveis centrais, fortalecendo a pauta junto a esses atores quando necessário. Há, também, dentro da diretoria do Fica Vivo! uma gerente responsável pela articulação de rede⁸⁸, que apoia o trabalho dos gestores no diálogo com a rede municipal, mas também na rede local.

Em suma, a implementação dos atendimentos individuais depende, para além da equipe técnica do Fica Vivo!, de como os encaminhamentos são construídos em articulação com a rede. A capacidade do Fica Vivo! para mobilizar esses atores para discussão de casos e adesão à perspectiva do programa no atendimento ao público é fundamental na implementação desse produto. Notadamente, esse processo é marcado por uma ambiguidade considerável, visto que o “como” fazer depende dos implementadores no âmbito local e não há uma instância específica do programa para tal articulação.

6.6 Fóruns Comunitários, Projetos Locais, Projetos de Circulação e Projetos (Inter) Institucionais

As atividades realizadas no Eixo de Proteção Social com caráter de projetos foram agrupadas para fins analíticos, visto que se trata de atividades pontuais, e não processos contínuos ou com periodicidade previamente definida.

Os Projetos Locais são pensados e implementados nos territórios a partir da análise das equipes técnicas. Trata-se de uma estratégia com objetivos específicos, visando a ampliação das possibilidades de aproximação e atendimento aos jovens no programa.

Os Projetos de Circulação também se enquadram nessa categoria de ações planejadas com base nas especificidades de cada território e do público, mas diferenciam-se na medida em que promovem a circulação dos jovens para além das regiões de residência, buscando favorecer o acesso à cidade.

⁸⁸ Segundo a entrevistada 3, isso acontece para todos os programas da Prevenção.

Esses projetos não possuem uma periodicidade específica e podem ocorrer no momento em que a equipe julgar possível e viável. Eles podem ocorrer com ou sem recursos – por vezes, há previsão orçamentária para a execução no Contrato de Gestão feito pela secretaria com a OS parceira, por ano, a título de exemplo. Normalmente, esse tipo de projeto enfoca determinada demanda dos territórios e das juventudes. Não há temática definida especificamente, mas foram dados exemplos como: a realização de discussões para resgate do histórico do território, fortalecimento de vínculos, atividades de cinema, dentre outras. Segundo a Entrevistada 5, todos esses projetos contam com objetivos e cronogramas bem definidos, bem como com a coleta de devolutiva com a população após sua conclusão.

Os Projetos Institucionais, por sua vez, são planejados de forma centralizada, pela diretoria do programa, em diálogo com a supervisão e as equipes nos espaços de formação, abarcando mais de um território. O escopo é definido pela diretoria e as equipes o executam, como um todo. Alguns projetos são para todos os territórios, outros abarcam apenas a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Exemplos são as Olimpíadas do Fica Vivo! e o projeto Encena, o primeiro no âmbito dos esportes e o segundo no campo das artes. São atividades que reconhecidamente mobilizam muitos participantes e dão grande visibilidade para o programa, contando, muitas vezes, com a presença do alto escalão, como o Secretário e até mesmo o Governador.

Por fim, no que se refere aos Fóruns Comunitários, cabe pontuar que esses espaços não são atualmente implementados no formato inicialmente desenhado, que tinha uma perspectiva de constituição de uma arena permanente de diálogo nesses territórios, com a comunidade local. Conforme indicado pela Entrevistada 1, o programa ocupa, por vezes, espaços formais e informais de participação social, contudo não há uma instância contínua específica do Fica Vivo!. Algumas equipes realizam reuniões comunitárias, a partir de demandas do próprio território, mas isso não se dá de forma uniforme. Verifica-se, portanto, que a perspectiva dos Fóruns Comunitários não se consolidou, que a existência de espaços semelhantes varia entre os territórios e que não são todas as equipes que realizam essa dinâmica:

[...] eu não consigo pensar a participação em espaços formais com o nosso público se a gente não fomentar a participação em espaços informais [...]. E a gente tem, também, esses espaços formais de participação. [...] tem muitas equipes que desenvolvem grupos de jovens, que seria um encontro com um recorte como se fosse uma amostragem de público atendido naquela comunidade, as equipes se reúnem mensalmente com esse grupo para discutir o Fica Vivo ali [...] desde as pautas que envolvem juventudes e acesso a direitos, até a qualidade do serviço que está sendo prestado. E aí há uma recorrência nesses espaços, eles se repetem mensalmente, não são todas as equipes que fazem, algumas fazem. Algumas comunidades, até pelo perfil

de ocupação da comunidade, têm mais esse viés de participação, outras menos, né (Entrevistada 1).

Esse tipo de diálogo também depende da própria mobilização comunitária já pré-existente nos contextos de implementação. O fomento à mobilização, portanto, parece ser em decorrência das características identificadas e não algo que é preconizado como entrega do programa especificamente.

É possível extrair, assim, que esses *outputs* também são fortemente marcados pela realidade de cada território, havendo variação significativa entre os locais de implementação e dependendo de fatores discricionários de análise por parte dos implementadores. Esse tipo de ação envolve a adesão das comunidades, que pode ou não ser forte nos territórios. Em razão da inexistência de um espaço permanente de discussão comunitária, é possível identificar esse aspecto como um possível *déficit* na implementação do programa, especialmente no que diz respeito à participação social.

No esforço para promover essa articulação de forma qualificada foi criada uma gerência de intervenção estratégica na diretoria do programa, responsável, exclusivamente, pela coordenação dos GIE e que apoia os processos de diálogo com o GEPAR, junto aos gestores sociais do programa, buscando garantir que esses diálogos aconteçam de forma qualificada em termos de conteúdo.

Tomando essas considerações como ponto de partida, voltamo-nos à descrição de cada um desses produtos mais especificamente. As entrevistas, ainda mais para esse eixo, esclarecem pontos relevantes sobre o papel exercido por cada uma das instituições implicadas como parceiras do programa, bem como aspectos mais subjetivos não explicitados no arranjo institucional definido formalmente.

6.7 Eixo de Intervenção Estratégica

Esta seção dedica-se aos *outputs* do Eixo de Intervenção Estratégica identificados: 1) a constituição e o funcionamento dos Grupos de Intervenção Estratégica e 2) as ações de articulação entre as equipes do Fica Vivo! e o GEPAR, tendo em vista o papel do policiamento preventivo especializado nesses territórios. Trata-se de produtos que envolvem, essencialmente, atividades de articulação com as instituições do sistema de segurança pública e justiça criminal, visando dar respostas mais assertivas aos problemas enfrentados.

O fato do segundo ser um eixo dedicado primordialmente à “integração” faz com que as ações atinentes ao programa dependam sobremaneira do comprometimento dos demais

atores com a pauta, e não foi identificada a pactuação formal de metas de atuação conjunta para além da realização das articulações. Sobre esse aspecto, o comentário da Entrevistada 1 deixa claro que o desenvolvimento do Eixo de Intervenção Estratégica tem um caráter mais complexo e ilustra os desafios vivenciados na própria redação da metodologia:

[...]o Eixo Intervenção Estratégica não traz, no escrito, uma metodologia. Ele traz uma descrição de algumas ações. [...] e eu acho que não é à toa que o eixo Intervenção Estratégica é mais frágil na escrita [...] eu acho que nós desenvolvemos muito mais o Eixo Proteção Social, literalmente, do que o Eixo Intervenção Estratégica. Porque é o eixo mais difícil de executar, indiscutivelmente né. [...] a principal função, digamos assim, dele é pensar esses elementos que se referem à tempestividade e à assertividade das ações de segurança pública (Entrevistada 1, grifos nossos).

Apesar de ser concebido como uma vertente de atuação do Fica Vivo!, é possível afirmar que os encaminhamentos resultantes da interação no Eixo de Intervenção Estratégica ultrapassam a dimensão do programa e a gestão da Prevenção, pois envolvem ações sob gestão exclusiva das demais instituições, como intervenções da Polícia Militar e do Ministério Público, além de outras possíveis ações pactuadas a partir da discussão da situação dos territórios. Tais ações são acompanhadas pelo programa, mas cada instituição as executa com plena autonomia⁸⁹, como será visto.

6.8 Formação e funcionamento dos Grupos de Intervenção Estratégica

Os Grupos de Intervenção Estratégica são a instância formal instituída no Fica Vivo! para a troca de informações e definições sobre intervenções a serem realizadas pelas instituições de justiça e segurança pública nos territórios em que o programa é implementado, com o objetivo de prevenir homicídios e garantir a segurança. A implementação desses grupos também é um espaço em que se espera conseguir pautar a proteção social, para que os dois eixos do programa caminhem juntos.

Participam nesses grupos, como representantes que atuam a nível territorial, os Gestores Sociais das UPCs⁹⁰ e os Comandantes do GEPAR, grupamento especializado da PMMG. Além disso, estão presentes a direção do Fica Vivo! e a gerente de intervenção estratégica,

⁸⁹ Conforme comentado no capítulo anterior, fica evidente que o programa não tem gestão sobre todas as ações da Intervenção Estratégica na própria descrição metodológica, quando é utilizado o termo “favorecer” a repressão qualificada para descrever as ações desenvolvidas nesse eixo, enquanto a proteção social utiliza o verbo “desenvolver”.

⁹⁰ Destaca-se que os analistas sociais do programa não participam dessas reuniões, sendo representados pelo Gestor Social.

responsável por articular a preparação da reunião, representantes do setor de inteligência dos sistemas prisional e socioeducativo, representantes da Polícia Civil, por vezes delegacias especializadas ou delegacias de áreas que abarcam os territórios em questão, bem como o Ministério Público, por meio de promotores de referência. Embora previsto, o Poder Judiciário não participa tão ativamente dos grupos, além de nem sempre participarem representantes do poder público municipal.

Os grupos foram constituídos e estão em funcionamento para todos os territórios do Fica Vivo!. As reuniões são realizadas de modo a agrupar territórios localizados no mesmo município e sua periodicidade, em geral, é bimestral, particularmente no interior. Em Belo Horizonte, em razão da atuação do programa abranger maior número de territórios, elas acontecem a cada 40 ou 45 dias e é feito um agrupamento para que se possa discutir em grupos de dois ou três territórios, a fim de proporcionar maior qualificação da discussão. O calendário de reuniões é planejado anualmente, com o objetivo de conferir maior institucionalidade e garantir a participação dos representantes, tendo em vista dificuldades de conciliação de agenda caso não haja uma previsão contínua e realizada com antecedência.

O GIE é identificado como um espaço de diálogo e avaliação conjunta, a partir dos relatos de cada instituição sobre problemas verificados envolvendo pessoas e grupos que incidem sobre a dinâmica de violência e criminalidade nesses territórios. Com base no que foi relatado pela Entrevistada 1, o objetivo de conferir tempestividade e assertividade nas ações se materializa a partir da discussão acerca de fatores de risco mais urgentes que precisam ser endereçados, a fim de favorecer o alcance do objetivo principal de prevenir homicídios.

O documento formal do programa não especifica o escopo de atuação do grupo, a dinâmica dessas reuniões e que tipos de encaminhamentos elas geram, motivo pelo qual se inferiu alta ambiguidade na implementação. As entrevistas, por sua vez, apontaram que são encontros que geram principalmente o compartilhamento de informações específicas envolvendo aspectos processuais e investigativos no ciclo de apuração e prevenção de crimes e vitimização no âmbito local. A Entrevistada 9 relatou que o GIE exerce o papel de priorizar determinados “alvos” nos territórios, que são indivíduos considerados chaves para a dinâmica criminal e que incidem em fatores de risco. Isso implica que determinados processos e situações, entendidos como de maior risco para a segurança do território, são priorizados por esse grupo, buscando dar resolutividade.

Os encaminhamentos práticos dessas reuniões são bastante diversos e atendem a particularidades de cada território, envolvendo questões como: elementos para apreensão de

determinados indivíduos; acompanhamento mais próximo de pessoas que possam estar influenciando a dinâmica local, mesmo de dentro do sistema prisional; ou diálogos com a rede de socioeducação para acompanhamento da saída e entrada de adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa, visando garantir a segurança, tanto desses jovens quanto do território.

Não é consenso, contudo, de que haja uma clareza sobre o papel desse grupo nos territórios, particularmente por parte dos implementadores que estão na ponta e da comunidade. O fato de que os desdobramentos não ficam evidentes expressa ambiguidade na compreensão sobre a integração do GIE com as demais ações do programa, dando a ideia de independência entre as atividades da proteção social e da intervenção estratégica. A título de exemplo, foi citado que, em algumas comunidades, não há um entendimento acerca do papel das demais instituições que compõem o grupo e não atuam localmente, como o próprio Ministério Público.

Inicialmente, a coordenação do GIE era exercida unicamente pela Prevenção, mas, em determinado momento, houve um esvaziamento das reuniões e do próprio GIE, motivo pelo qual foi formalizada, em 2007, uma co-coordenação, exercida pelo Ministério Público, como estratégia para conferir maior legitimidade a essa instância e para sua efetividade na implementação do programa. Entendeu-se que essa foi uma estratégia de adaptação do arranjo institucional que caracteriza uma inovação a partir do desenvolvimento de um mecanismo para conferir maior legitimidade na sua implementação.

Por ser uma instituição prestigiada dentro desse sistema, o Ministério Público contribui também para fortalecer o programa, além de sua capacidade de *enforcement*. Tais pontos são perceptíveis nas falas transcritas:

[...] uma dificuldade muito grande que a gente tinha é do lugar que a gente ocupa, que é um lugar de parceiro da Polícia Militar, da Polícia Civil, do município, enfim, **mas que, ao mesmo tempo, não tem essa capacidade de cobrar, de fazer uma intervenção mais incisiva, então que sempre trabalha do lugar da sensibilização**, para que essas instituições entendam a importância do espaço. Houve um certo momento em que isso não estava sendo possível, a gente não via esse comprometimento que era necessário das instituições para ocuparem esse espaço. Então [...] a gente começa a fazer uma coordenação conjunta com o Ministério Público, e **aí foi fundamental porque o Ministério Público tem esse caráter também de fiscalizar, de cobrar, [...] isso trouxe uma maior participação e cooperação das instituições no espaço.** (Entrevistada 3, grifos nossos).

É percebida, ainda, uma variação no que diz respeito ao perfil dos promotores que ocupam esse espaço da co-coordenação. Enquanto alguns se envolvem mais e direcionam mais a pauta para a atuação do MPMG, e outros atuam de forma mais passiva. Esse aspecto remete

também ao fato de que as variações no funcionamento desses grupos se dão em decorrência do perfil dos participantes de cada instituição e que há baixa padronização. Como há uma ampla ambiguidade nas definições da própria resolução que regulamenta essa parceria, resta também ampla discricionariedade para a atuação.

As instituições mais ativas no GIE, além da Supec, são o Ministério Público e a Polícia Militar. Essas são as instituições que possuem normativas que preconizam a interação com o Fica Vivo!. Isso ficou evidenciado na fala da Entrevistada 1, em contraposição, por exemplo, no que se refere a um avanço menor da atuação da Polícia Civil, que, embora tenha sido mais presente nas reuniões do GIE, ainda não conta com normatização formal do seu papel. Nesse caso, a forma como se dá a participação depende ainda mais do perfil de cada delegado representante da instituição. Atualmente, o papel da PCMG envolve o compartilhamento de informações, no que couber, sobre o *status* de inquiridos policiais, investigações e outros elementos que permeiam a dinâmica criminal.

Cabe notar que o GIE é, muitas vezes, a única instância formal em que acontece o diálogo frequente entre essas instituições. Na ausência desse espaço, muito provavelmente o compartilhamento de informações não se daria como uma troca cotidiana, implicando processos de resposta mais burocráticos e demorados. O grupo facilita, portanto, os fluxos de informação entre as instituições ali representadas. O acesso a informações pode ser percebido, ainda, como um incentivo para que as instituições sejam presentes e frequentes nesses espaços.

O setor de inteligência do sistema prisional⁹¹ apoia, nos GIEs, o acompanhamento de possíveis desdobramentos na dinâmica da violência e criminalidade nos territórios ocasionados por pessoas que se encontram presas e, por alguma razão, ainda exercem forte influência. A saída de determinadas pessoas desses territórios, quando acauteladas, ou a sua volta, na ocasião de serem colocadas novamente em liberdade, são pontos de atenção do GIE. Esse tipo de informação é relevante para que seja realizada a leitura do território, no sentido de que pode haver um processo de aumento do armamento das pessoas ou grande apreensão que influencia nas dinâmicas e nos projetos desenvolvidos. Outro exemplo é que, mesmo de dentro do sistema prisional, determinados indivíduos podem ocasionar tensões, repreensões e até mesmo homicídios por meio do acesso a telefone, sendo esse tipo de atividade monitorado, pode

⁹¹ A Assessoria de Informação e Inteligência do Sistema Prisional, dentre suas competências, é responsável pelas atividades de inteligência, contrainteligência, inteligência estratégica e operações de inteligência, obtendo subsídios informativos, produzindo e salvaguardando informações e conhecimentos acerca do sistema prisional, compartilhando tais informações com os setores de inteligência dos órgãos de segurança pública e justiça criminal a fim de obter dados e informações por meio da integração (MINAS GERAIS, 2019).

resultar em encaminhamento a recomendação para que sejam realizadas buscas e apreensões internas às próprias unidades prisionais.

A participação de representantes do sistema socioeducativo, do setor de inteligência ou, quando possível, dos diretores de unidades – que acontece mais nas cidades do interior do estado – é tida como relevante para qualificar a discussão e o acompanhamento dos jovens em cumprimento de medida que são também moradores dos territórios onde o Fica Vivo! atua. Esses jovens também são público-alvo do programa de modo que a troca de informações no GIE é importante para que se possa ter uma continuidade no seu acompanhamento, feita pela Política de Prevenção⁹², em relação a aspectos da proteção social, como a garantia do acesso a outras políticas públicas, e realizada também pela polícia, que pode ser acionada para garantir a segurança do adolescente caso seja verificada situação de ameaça no momento da volta para o território. O programa pode apoiar o acompanhamento de adolescentes que evadiram do sistema socioeducativo, na medida de semiliberdade, identificando razões para essa evasão relacionados ao envolvimento criminal ou a outras motivações.

No que tange ao Poder Judiciário, a participação vai de acordo com a avaliação pessoal de cada juiz. Foi relatado que o próprio papel institucional exercido pela instituição no fluxo do sistema de justiça é um empecilho para uma atuação mais ativa. Alguns juízes visualizam que a participação nos GIEs poderia influenciar sua percepção em audiências para aqueles indivíduos envolvidos com a criminalidade cujos casos são discutidos no grupo, comprometendo, por sua vez, a presumida imparcialidade dos magistrados. Esse ponto é tido como delicado e compreensível pela equipe do programa. Também foram elencadas justificativas como indisponibilidade de agenda e ausência de engajamento com a pauta. Portanto, em uma minoria dos territórios há juízes que participam ativamente, mas na maioria não há participação frequente. Apesar disso, foi relatado que os promotores conduzem diálogos com o Judiciário sobre os encaminhamentos dali retirados.

A participação do poder público municipal também varia entre os municípios. A presença de representantes das prefeituras nesses espaços dá maior celeridade para a resolução questões que estão sob sua alçada, relacionadas a vulnerabilidades, infraestrutura e políticas de competência municipal. Contudo, na impossibilidade ou havendo resistência à participação, são feitos encaminhamentos às pastas específicas pelos próprios gestores sociais dos programas. Essa relação pode ser influenciada também por questões políticas entre os poderes estadual e

⁹² Cabe lembrar que hoje a mesma diretoria responsável pelo Fica Vivo! faz a gestão também do programa Se Liga!, que acompanha egressos do sistema socioeducativo.

municipal. Na capital, por exemplo, há uma burocracia maior que distancia as articulações, enquanto no interior o alinhamento se dá de forma mais coesa pois o Gestor Social das UPCs está no nível mais gerencial e dialoga diretamente com dirigentes de pastas, fazendo com que a dinâmica seja mais fluida nesses casos.

Tratados os papéis institucionalmente estabelecidos, destaca-se como potencial resultado da implementação desses grupos um fomento ao exercício do controle da atuação das instituições policiais na política de segurança pública. Foi possível inferir dos relatos que a presença dos gestores sociais e demais representantes do programa tem como desdobramento o exercício de um papel simbólico para a inserção das pautas relacionadas à segurança cidadã e respeito aos direitos fundamentais nessas instituições policiais, por meio desse espaço.

Nessa perspectiva, entende-se que a existência dos GIEs representa um ponto positivo na política, trazendo como inovação a introdução de espaços compartilhados de gestão em que as instituições estejam implicadas, preocupem-se com os resultados de sua atuação e tenham que prestar contas. Essa percepção aponta para uma possível contribuição do programa para uma redução da letalidade policial e da violência institucional nesses territórios⁹³. As falas abaixo transcritas ilustram esses aspectos:

Eu percebo [...] que o que a gente leva pro grupo de intervenção estratégica preocupa as outras instituições, principalmente as polícias. [...] e aí o que eu escutei foi o seguinte: **comunidades que têm Fica Vivo! tem menos [...] homicídios causados pelo poder do Estado.** [...] então há um certo controle, aí não tem como eu entrar aqui numa discussão em torno do que então que opera? [...] Mas o fato desses meninos e meninas não estarem morrendo, e não estarem morrendo pela atuação do Estado, já torna possível alguma coisa [...]. Então, **em alguma medida, no grupo, a gente representa esse controle da atuação das instituições.** [...] E é muito difícil fazer controle de instituições que conseguem matar pessoas [...]. Então, poder ser mais um órgão que auxilia nesse controle, eu acho que é importante (Entrevistada 1, grifos nossos).

[...] territórios que não têm Fica Vivo, que não tem articulação com o GEPAR, não têm esse controle, [...] então a gente vê que, por mais difícil, **a gente dá essa oportunidade de escutar a população em relação à violência institucional**, não só da polícia, mas também das outras instituições que a gente vê que, no dia a dia, os outros locais onde não têm [...] **esses ambientes pra escutar eles** (Entrevistada 9, grifos nossos).

Além dessa dimensão de controle, o papel exercido pela Política de Prevenção, especificamente no que se refere a pautar os elementos relacionados à proteção social no

⁹³ Ressalta-se que esse ponto foi trazido unicamente a partir da perspectiva das entrevistas. Seria relevante, em estudos futuros, analisar esse potencial impacto a partir de dados quantitativos no período de implementação do programa, comparativamente com outros territórios onde ele não é implementado.

território, se dá a partir das falas dos gestores sociais. É adotada uma estratégia de preparação desses gestores para ocuparem tais espaços de maneira assertiva, por meio de reuniões prévias com a gerência de intervenção estratégica. São trazidos elementos, para composição dessa fala, que provêm das dinâmicas dos territórios, casos da rede, demandas, e, também, frutos de conversas com o GEPAR. Os motivos que levaram os implementadores a adotar tal preparação relacionam-se à necessidade de um comportamento estratégico nesses espaços, conforme transcrição da fala da Entrevistada 9:

[...] **é um espaço que a gente precisa ser estratégico**, [...] porque **a gente tem que entender quem está ali**, Ministério Público, Polícia Civil, Polícia Militar, [...] **pra ser ouvido, a gente precisa trazer uma certa linguagem que aqueles atores**, é uma reunião de rede o GIE, mas é uma reunião de rede que **a gente precisa trazer uma fala que vai ser entendida**. [...] o gestor traz essas questões, mas traz de uma forma que tem que ser bem estratégica [...] (Entrevistada 9, grifos nossos).

A preparação é considerada necessária, portanto, para garantir que os aspectos pautados sejam ouvidos e considerados, principalmente tendo em vista o “como” dialogar e “quais” questões trazer para aquele espaço ou não. Percebe-se também a necessidade de evitar pontos de conflito no relacionamento entre as instituições, buscando “refinar a fala” tornando-a mais propícia ao diálogo. Isso é tido como importante também em razão da relação que existe nos territórios, para não haver desgastes entre o programa e a Polícia Militar, por exemplo.

É percebido ainda um elemento simbólico decorrente do fato de que a maior parte das gestoras sociais são mulheres que pautam a proteção social em um ambiente predominantemente masculino, em que predomina a dimensão de repressão ao crime a partir de um lugar institucional fortemente consolidado. Isso fica evidente na fala transcrita:

[...] as instituições de segurança pública, os atores, a polícia ela já tem aquele lugar dela, principalmente a Polícia Militar, ela já tem o seu lugar, eles já são protagonistas, eles já marcam, **a farda já marca o lugar deles** [...] o gestor, ele participa, mas a gente tem qualificado os gestores para esse espaço. Por quê? A maioria são mulheres. **A maioria é do sexo feminino, e você sabe que esse ambiente é um ambiente masculino**, [...] **e as mulheres têm que se firmar nesse espaço**, porque se não elas são engolidas [...] a gente tem que levar isso em consideração [...] eu já tive que me firmar em reuniões, [...] aquele tanto de polícia, prefeito e tudo, juiz, promotor e eu era a única mulher, a única saia lá era minha, tudo era farda, terno [...] (Entrevistada 9, grifos nossos).

Percebe-se ainda que a intenção inicial do GIE de, de fato, contemplar a perspectiva da segurança cidadã representa hoje uma dimensão de resistência dos gestores nesse contexto, e, portanto, remete ao conflito na implementação desse grupo, inerente às diferentes perspectivas

colocadas sobre a pauta da criminalidade e da própria percepção sobre em que consiste a prevenção.

Outro aspecto destacado é que, por não haver espaços semelhantes constituídos nos outros programas da Prevenção, o GIE também é um espaço onde são pautadas questões que abarcam esses programas, extrapolando as pautas do Fica Vivo!. Assim, é possível dizer que há uma difusão e um aproveitamento desses espaços no sentido de fortalecer o diálogo.

Em síntese, entendeu-se que o GIE é implementado de forma consolidada em todos os territórios em que o Fica Vivo! atua. Todavia, é possível inferir que há uma dificuldade para a articulação desses grupos com a pauta da proteção social. Além disso, são perceptíveis problemas quanto à incorporação da pauta da Segurança Cidadã por todas as instituições que compõem o grupo, visto que os elementos dessa concepção têm de ser mobilizados constantemente pelos atores da Prevenção, quase como um ato de resistência. São percebidas potencialidades na existência desses espaços, sobretudo sob o ponto de vista de que esse arranjo se desenvolveu com adaptações para garantir maior legitimidade e inserção junto a instituições tradicionais da Segurança Pública. Esse tipo de aprendizado pode ser importante para o desenvolvimento de espaços deliberativos semelhantes que fortaleçam o controle social e democrático nessa área de política.

6.9 Articulação com o GEPAR

O policiamento preventivo especializado por meio do GEPAR é uma das atividades do Eixo de Intervenção Estratégica, sendo uma condição para a implementação do programa nos territórios. Embora previsto no arranjo institucional, sua atuação não está sob gestão do programa, uma vez que ela o extrapola.

O GEPAR tem sua origem no mesmo contexto de criação do Fica Vivo!, mas se desenvolveu separadamente. Em todos os territórios onde o programa atua, o GEPAR também está presente, no entanto, o contrário não acontece e o grupamento também atua em territórios onde não há UPCs. Trata-se de uma atividade implementada de forma independente pela Polícia Militar, que possui autonomia decisória e metodológica no que se refere à formação e atuação desses grupos nos territórios considerados como “áreas de risco”.

A configuração da relação entre GEPAR e Fica Vivo! é percebida, hoje, pela maioria das entrevistadas como uma parceria em meio a outras que são desenvolvidas no âmbito local, sendo equiparada à articulação com a rede de proteção social, saúde e educação. É possível depreender, assim, que a interação entre o grupamento e a Prevenção se desenvolveu em uma

dinâmica menos próxima do que o programa se propôs inicialmente, como explicita a Entrevistada 1:

Eu faço o seguinte resumo: todo território que tem Fica Vivo! tem GEPAR, mas nem todo território que tem GEPAR tem Fica Vivo!. Justamente nesse sentido [...] de que foi uma metodologia que a Polícia Militar foi desenvolvendo, e que a instituição entendeu que é uma metodologia interessante de ser replicada. Eu acho muito bom ter havido essa [...] **separação** [...]. **A gente tem uma parceria, eu digo que a nossa parceria com o GEPAR precisa ser semelhante à parceria que a gente tem com a rede de proteção, é mais um ator que atua ali. Hoje, o meu entendimento sobre essa parceria passa por esse âmbito.** É mais um ator da rede de proteção, ou deveria ser, que atua ali naquela comunidade. É claro que a gente desenvolve ações específicas, que o GEPAR está no nosso Marco Lógico, indiscutivelmente. Mas [...] essa separação ela foi bem-vinda, [...] eu acho que fortaleceu o programa, **hoje a gente não tem mais a dependência que nós tínhamos do GEPAR,** [...] inclusive de análise de dinâmica, [...] que perpassava unicamente pelo GEPAR, hoje a gente consegue ampliar essa análise [...]. Mas também pela essência, **não tem como a gente tá num território que não tenha essa especificidade de atuação da segurança pública por meio de um grupamento especializado** (Entrevistada 1, grifos nossos).

Interpretou-se essa maior separação como fruto da dificuldade em relação ao programa ser vinculado com a PMMG nos territórios, podendo ser associada tanto à dimensão de conflito entre as percepções sobre as ações implementadas e o público-alvo, quanto à dimensão de ambiguidade quanto ao que efetivamente deve ser realizado em conjunto, que não fica explícito no arranjo institucional e depende sobremaneira de como os implementadores no âmbito local se articulam. Isso é reforçado pelo fato de que, embora todas as entrevistadas admitam que o papel do GEPAR é fundamental, há um consenso também sobre os desafios de se consolidar essa parceria e sobre a variação dela no contexto local, a depender do perfil do comandante do grupamento – geralmente um tenente da PMMG – que pode ser mais ou menos aderente à perspectiva do Fica Vivo!.

É relevante, ainda, situar o entendimento de que o trabalho “conjunto” se dá no sentido de garantir a execução da Prevenção, pois é necessário haver uma repressão qualificada em momentos específicos. Essa dualidade do programa aponta para sua complexidade, pois ao mesmo tempo em que a proposta é que o GEPAR seja um policiamento mais próximo da comunidade, ele não deixa de ser um braço repressivo. A fala da Entrevistada 3 ilustra essas questões:

[...] o GEPAR [...] trabalha sob essa premissa, a ideia é um policiamento que esteja presente no território, que circule a pé, que conheça os moradores, né, e os moradores sabem quem é do GEPAR e quem não é. [...] **a ideia é aproximar um pouco essa ideia de polícia e comunidade [...] então tem uma outra perspectiva de diálogo.** [...] **não é possível a execução da política de prevenção sem que a gente tenha o GEPAR atuando conjuntamente,** porque a gente entende que não é possível fazer

prevenção social, no nível que precisamos fazer, uma prevenção que prevê redução de homicídios **sem que a gente tenha uma repressão qualificada caminhando conjuntamente**. Então, por exemplo, quando a gente está com um aglomerado em guerra, que a gente tem aqueles conflitos intensos lá dentro, número de homicídios altos[...], mortes sequenciais no território, **a gente entende que é muito mais um momento em que a repressão qualificada entra do que a Prevenção com suas ações**. (Entrevistada 3, grifos nossos).

Neste trabalho, não se esmiuçou a atuação específica do grupamento por entender que apenas parte da sua atuação diz respeito ao programa. Restringimo-nos, assim, às atividades em que o GEPAR está implicado: 1) a análise da dinâmica social das violências e da criminalidade, atividade colocada para as equipes técnicas no âmbito do eixo de proteção social; 2) a realização de reuniões mensais; e 3) a realização de capacitações integradas. A primeira geralmente está contida na realização das reuniões, que acontecem amiúde nos territórios, enquanto a realização das capacitações não acontece de forma sistemática e se dá mais apartada do âmbito local.

A realização das reuniões mensais é monitorada e colocada como meta em todos os territórios. Trata-se de uma reunião que tem como participantes os analistas sociais do Fica Vivo! e o gestor social da UPC e, por parte da PMMG, o comandante do GEPAR e, por vezes, outros policiais do grupamento. São discutidos elementos da análise social da criminalidade e da violência no território dentro de um mês, tratando-se de pautas mais cotidianas dos territórios, sendo exemplos relatados na transcrição abaixo:

[...] então normalmente o que é pauta dessas reuniões assim: "Ah, a dinâmica está mais intensificada, a gente tem percebido os meninos mais disponíveis pra violência, a tem percebido circulação de armas, a gente tem sentido a rua assim [...] e aí, PM é isso? Cês tão sentindo, comandante? Os senhores percebem isso também?" Ou então em situações mais urgentes que a gente fala: "Comandante, sabe aquele conflito da rua tal com a rua tal? A gente ficou sabendo agora que os meninos tão subindo armados". Aí o GEPAR já vai para ocupar o território, dar maior sensação de segurança e tentar dirimir ali o conflito. Então **essa construção conjunta da Prevenção com o GEPAR ela é fundamental, por isso essas reuniões ordinárias, mensalmente eles têm que sentar e conversar**. A nossa equipe vai preparar uma pauta antes, enfim. (Entrevistada 3, grifo nosso).

Também é unanimidade a percepção de que essas reuniões não acontecem da mesma forma para todas os territórios em que o Fica Vivo! atua, o que é influenciado pelo perfil do comandante do GEPAR nos territórios: alguns são mais identificados com a pauta da proteção social e propiciam um desenvolvimento mais qualificado da reunião, enquanto outros atuam a partir de uma perspectiva mais repressiva, tornando esse diálogo mais difícil.

Além das reuniões, o diálogo acontece no cotidiano, sob demanda, na medida em que o comandante do GEPAR pode acionar a equipe do Fica Vivo! e vice-versa diante de alguma

situação. Um ponto-chave é que a Polícia Militar não ocupa tantos espaços de rede de outros serviços, então o Fica Vivo! também busca fomentar essa participação.

Uma das entrevistadas relatou que, nesses momentos de diálogo entre o GEPAR e o Fica Vivo!, aparecem, por vezes, assuntos delicados, especialmente quando acontece algum tipo de violência institucional por parte da PMMG nos territórios, mesmo que seja envolvendo outros grupamentos que atuam no âmbito local, e não o GEPAR. A depender da forma como se estabelece essa parceria é possível trabalhar esse tipo de questão, colocada pela própria comunidade. Quando essa relação é mais consolidada avança-se mais na discussão e, quando não, há uma maior limitação para tais avanços.

Um ponto de conflito que fica evidente decorre da percepção da população acerca da Polícia Militar. A relação entre PMMG e moradores é marcada, tradicionalmente, pela tensão, e, por vezes, pela violência institucional, sendo complexo para a equipe do programa que atua localmente lidar com a imagem de vinculação à segurança pública, e, mais especificamente, à polícia. Apesar de o GEPAR possuir uma concepção diferenciada, o entendimento dos moradores é que se trata da mesma instituição policial, o que faz com que essa relação muitas vezes não seja percebida pela população de forma positiva. Conforme explicitado na fala da Entrevistada 3, transcrita a seguir:

[...] é importantíssimo esse trabalho conjunto [...] mas ele também é muito desafiador, porque quando a gente chega no território para implantar uma unidade, [...] **esse olhar que a comunidade tem da polícia nem sempre é um olhar mais amistoso, [...] e por vários motivos.** [...] nós, que atuamos em aglomerados, sabemos das inúmeras dificuldades, [...] que é para a população ter que se relacionar com essa polícia. [...] é uma **relação muito dúbia, [...]. E aí o que a gente lê disso é que uma comunidade que quer e entende a importância da polícia, mas não é qualquer polícia** (Entrevistada 3, grifos nossos).

A própria interlocução do GEPAR com os moradores também pode representar um problema. Ainda que se proponha a fortalecer a proteção social e estreitar os laços com a comunidade, em determinadas comunidades a própria aproximação de um morador com a instituição Polícia Militar pode representar um fator de risco e de potencial represália.

Ainda há dificuldade de compreensão do papel das equipes do Fica Vivo! pela comunidade e de sua relação com a polícia, sendo, por vezes, entendido que o programa tem um papel de levantar informações para a Polícia Militar, embora haja variações entre os territórios. Isso fica claro nos trechos transcritos:

[...] para que a gente consiga fazer nosso trabalho é importante que a comunidade entenda que a gente não figura ali como “X9”, como alguém que está ali pra fazer levantamento pra passar informação pra Polícia Militar, então **essa é uma relação que ela precisa ser muito bem cuidada. A própria Polícia Militar precisa entender isso.** E não é algo fácil. Normalmente quando a gente tem mudança de comandante do GEPAR e a gente vai para as reuniões ordinárias [...] a gente tem que reforçar: Comandante, a gente não tá aqui pra falar nome. E a gente tem muita informação, sempre teve [...] a gente tá ali no dia a dia, no cotidiano. **Então é muito melindroso, a comunidade precisa confiar de que a gente não tem uma relação escondida com a polícia.** A gente fala que a nossa relação com eles não é à paisana, a comunidade sabe que a gente é um órgão de segurança pública e sabe que a gente tem uma parceria com a polícia. **Mas a parceria que a gente tem com a polícia é a parceria que a gente tem com o CRAS, que a gente tem com o Centro de Saúde, a gente não tá ali pra levar informação de ninguém pra nenhuma rede** (Entrevistada 3, grifos nossos).

Ainda há um equívoco sobre o lugar do Fica Vivo. [...]. **É, situar [...] sobre o papel de cada um. Mas como eu disse, são várias realidades, vários cenários, vários atores. Têm as especificidades,** então a gente tem territórios que é muito possível, por exemplo, construir ações emergenciais entre a polícia e o Fica Vivo para a retirada de um menino do território, sabe? Ações efetivas, porque a nossa parceria permite, tem territórios que a nossa parceria permite levar sobre uma situação familiar para a polícia sem expor a família. Porque tem territórios, por exemplo, que o fato da polícia ir até a casa, passar na frente da casa, a família já fica exposta porque tá chamando a polícia para o local. **Então tem território que é possível a gente dizer um pouco mais dessa delicadeza, né, do caso e a gente construir ações efetivas. Tem território que não, porque os perfis são diferentes** (Entrevistada 5, grifo nosso).

Como já foi citado, a realização dessas reuniões é monitorada gerencialmente. Dentre as justificativas apresentadas para a sua não realização está a indisponibilidade de agenda dos atores envolvidos na interlocução e trocas no comando do GEPAR. Em alguns territórios, todavia, pela demanda de ações mais urgentes, é possível haver mais de uma reunião com o GEPAR, para além das realizadas ordinariamente de forma mensal. Percebe-se, portanto, que tais agendas têm maior ou menor importância, a depender do território e do momento.

Outro dificultador da atuação do GEPAR em relação ao programa é o fato de a prioridade do Fica Vivo! ser a prevenção de homicídios, enquanto o foco da polícia tem sido a política de guerra às drogas. Nessa última, é fortalecida a seletividade penal em que, por vezes, o GEPAR elege alvos sem considerar a vertente da proteção social à juventude. Daí haver a percepção de que o eixo da intervenção estratégia nos territórios pode se tornar pouco palpável.

[...] A gestão social vai construindo, "olha, a região está tensa", a gente vai dando algumas... **mas a autonomia é total deles. E aí a polícia faz as escolhas delas. E, também, eu acho que no Fica Vivo, na prevenção de forma geral, existe uma ilusão de que o GEPAR não necessariamente tem a perspectiva de enfrentamento ao tráfico de drogas, e tem, está na instrução deles, é um dos objetivos.** (Entrevistada 10, grifos nossos).

Também nessa relação há níveis de articulação diferenciados. Foi relatado que é prestado um suporte pela gerência, quando necessário, em um âmbito mais estratégico para suprir os gargalos que essa relação possa ter no âmbito local. No âmbito central, é feita a interlocução entre a Supec e a Diretoria de Apoio Operacional (DEAOP) da Polícia Militar, em que, segundo narrado por uma das entrevistadas, são feitas amarrações no que diz respeito a aspectos mais gerais, que não se referem a uma única localidade.

Nesse ponto, entra a participação da Supec nas formações dos policiais que irão atuar no GEPAR. A importância desse tipo de capacitação se dá, essencialmente, para trabalhar o pilar da mobilização social junto aos policiais. O viés do policiamento de proximidade é um desafio para a PMMG, sendo importante a contribuição da Política de Prevenção nessas capacitações. Por outro lado, foi relatado que na ponta não há um espaço de capacitação frequente entre esses atores, ficando, esse aspecto das capacitações, mais limitado ao âmbito de formulação interinstitucional entre Sejusp e a Polícia Militar. Há um *déficit* na implementação dessas capacitações na medida em que, ou elas só estão de fato na previsão, “no papel”, ou acontecem de forma bastante pontual.

Portanto, a relação com o GEPAR é um aspecto dúbio da própria natureza do programa que propõe a interação entre repressão qualificada e proteção social. Percebe-se que essa relação se desenvolveu de forma diferenciada a depender dos implementadores da ponta em cada território, e varia fortemente a depender do perfil do comandante do grupamento, no âmbito da PMMG. É possível assumir que esse arranjo institucional não prevê formas de solução de conflitos entre esses dois atores e que isso depende muito dos implementadores, restando uma espécie de adaptação para uma relação limitada ao “necessário”. Não obstante, essa relação existe e foi consolidada e apenas o fato de haver esse diálogo é bastante relevante, podendo ser considerado um avanço atribuído ao programa.

6.10 Considerações sobre a integração dos Eixos Proteção Social e Intervenção Estratégica

Finalmente, compreendeu-se ser relevante sistematizar considerações sobre a integração entre os Eixos Proteção Social e Intervenção Estratégica do Fica Vivo!. Enquanto no primeiro são evidenciadas atividades de atendimento ao público, o segundo enfoca a articulação interinstitucional buscando, sobretudo, pautar a prevenção social à criminalidade em um contexto em que predomina a perspectiva de repressão. O programa reconhece a necessidade da qualificação das atividades de repressão, que, executadas de forma estratégica, são também

muito relevantes para a prevenção. Esse reconhecimento não tem como desdobramento, contudo, um “casamento” entre as pautas, conforme aponta uma das entrevistadas.

Verifica-se na percepção das entrevistadas, em maior ou em menor grau, um reconhecimento da dissonância entre proteção social e intervenção estratégica quanto a ações repressivas nos territórios. Isso corrobora a ideia de que os atores operam a partir de concepções muito diferenciadas de segurança pública conforme o lugar institucional que ocupam, o que impõe ao Fica Vivo!, particularmente nos produtos que pressupõem grande interdependência, necessariamente conflitos de interesses ou de percepções que fragilizam a obtenção dos objetivos do programa.

7 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIAL DE EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL

Nesta seção, dedicamo-nos aos *outputs* de implementação do PrEsp, seguindo a mesma lógica descritivo-analítica do capítulo anterior, que enfoca os processos a partir do “como” são efetivamente implementados, destacando os arranjos institucionais, as dimensões de conflito e ambiguidade e os aspectos a eles associados.

Diferentemente do Fica Vivo!, o PrEsp não foi instituído em um decreto específico. A atenção ao egresso é prevista de maneira ampla na Lei de Execução Penal de 1984, mas não havia, até o ano de 2020⁹⁴, uma referência mais robusta no âmbito nacional que dispusesse sobre a assistência ao egresso. Assim, o programa é um dos primeiros voltados especificamente para a atenção a esse público e, precipuamente, ao trazer uma perspectiva ampliada para além dos dispositivos colocados na legislação.

Tendo em vista as diferentes atividades estipuladas para acesso, atendimento e encaminhamento do público, foram identificados nove produtos principais na implementação do programa: 1) atendimentos individuais ao público-alvo; 2) atendimentos e orientações a familiares; 3) encaminhamentos para serviços e políticas públicas e acompanhamento dos retornos - inserção das pessoas egressas na Rede de Proteção Social; 4) grupos com egressos e atividades coletivas; 5) interlocução com as unidades prisionais; 6) articulações realizadas junto à rede de trabalho e qualificação profissional para capacitação de pessoas egressas do sistema prisional; 7) articulação com os órgãos que compõem o sistema de justiça criminal; 8) assistência material por meio de cestas básicas e vales transporte; 9) realização e participação em eventos, campanhas, seminários para apresentação de resultados e debates sobre a temática. Tais produtos serão discutidos nas seções subsequentes

7.1 Atendimentos individuais ao público-alvo

Antes de descrever os atendimentos individuais, cabe apresentar a concepção de público-alvo dos atendimentos do programa. Inicialmente, o PrEsp atendia apenas egressos da execução penal, ou seja, pessoas que já passaram por condenação e cumprimento de pena. Atualmente, a proposta é mais abrangente pois engloba qualquer pessoa que tenha tido alguma

⁹⁴ Essa diretriz foi estabelecida recentemente por meio da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional (BRASIL, 2020), fruto de uma colaboração entre o Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça, o PNUD e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

experiência de aprisionamento capaz de impactar, de alguma forma, sua vida. Assim, o programa vai além do aspecto formal e objetivo da condenação e situação jurídica, direcionando seu olhar ao sujeito, no que diz respeito a uma vivência no cárcere e às vulnerabilidades que influenciam nessa entrada e em uma possível reentrada.

Um dos principais produtos da implementação é a realização dos atendimentos individuais pelas equipes técnicas, compostas, idealmente, por três analistas com formação em psicologia, serviço social e direito. Foi relatado, no entanto, que o programa atua muitas vezes apenas com dois analistas por UPC, em decorrência da falta de recursos, reduzindo essa capacidade de atendimento, o que impõe limitações para sua implementação.

As vulnerabilidades identificadas nos primeiros atendimentos concentram-se, principalmente, na obtenção de documentação, de informações sobre o andamento do processo judicial e na necessidade de reinserção no mercado de trabalho, presente nas próprias condicionalidades impostas pelo Poder Judiciário ao final do cumprimento da pena⁹⁵.

A despeito disso, é percepção comum que o público do programa vivencia processos multidimensionais de exclusão que são objeto dos atendimentos, envolvendo diferentes aspectos, associados à moradia, à circulação na cidade ou a outros elementos subjetivos. A fala da Entrevistada 7 exemplifica o fato de que a profissionalização e o encaminhamento para vagas de emprego não são o único foco do programa, posto que esses múltiplos aspectos devem ser tratados para garantir que o egresso consiga se sustentar nesse emprego, favorecendo a manutenção em liberdade:

[...] outro ponto também que é importante a gente destacar é entender quem que esse público é, **a gente tá dizendo de uma pessoa, que pela passagem, pela experiência prisional traz aí um aprofundamento da vulnerabilidade que já existia antes, o surgimento de novas vulnerabilidades**, demandas que, muitas vezes, os serviços públicos, [...] a rede vai ter dificuldade de compreender como que aquilo se desdobra por ele ser egresso do sistema prisional. Então eu acho que é necessário que tenha esse ator que possa discutir a pauta do egresso. [...] **com a seletividade penal, a maioria é o público que já é público dessas políticas, desses serviços da rede, porque já é um público com uma trajetória de vulnerabilidade. E com o aprisionamento isso vai se acirrar muito mais** (Entrevistada 7, grifos nossos).

Existe um material consolidado, que guia a atuação das equipes nesses atendimentos, desenvolvido e robustecido ao longo dos anos de implementação. Chamado “Diretrizes

⁹⁵ Na ata da audiência judicial, geralmente é colocada a necessidade de comprovar trabalho ao Poder Judiciário em trinta dias.

Metodológicas para o Acompanhamento de Egressos do Sistema Prisional”⁹⁶, esse documento é datado de novembro de 2019 e traz os principais conceitos orientadores, fluxos de acompanhamento, principais vulnerabilidades, indicadores de risco e fatores de proteção no acompanhamento, diretrizes relacionadas a outras políticas públicas, dentre outros aspectos.

O atendimento envolve uma escuta ativa em que a equipe busca favorecer a vinculação daquele egresso ao programa a fim de construir possibilidades de intervenção para a manutenção da vida em liberdade. Foi relatado que são atendimentos densos, que demoram, em média, entre 45 minutos e uma hora, sendo processados pelos analistas na análise caso a caso. Um dos indicadores mensurados é a adesão do público nesses atendimentos, considerando que é importante a repetição para fortalecimento do vínculo e o trabalho voltado à superação das vulnerabilidades identificadas em cada caso.

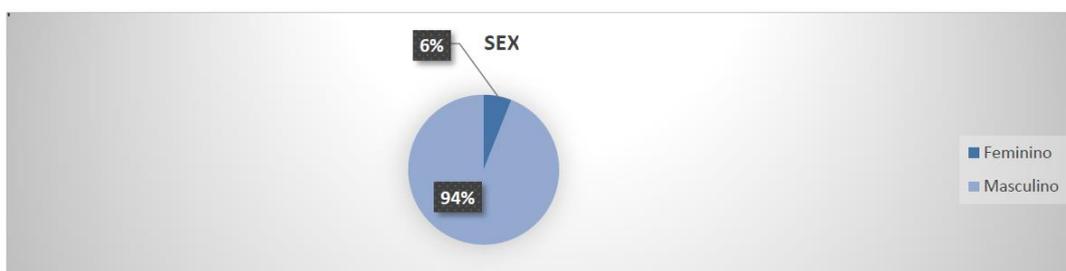
No processo de análise dos casos, as demandas apresentadas pelos egressos podem ser direcionadas a outros serviços e políticas públicas especializadas. As similaridades no perfil e dificuldades enfrentadas pelo público do PrEsp relatadas no documento de Diretrizes Metodológicas são as mesmas identificadas pelas entrevistadas.

[...] baixa escolaridade, baixa faixa etária, inserção precária no mercado de trabalho, baixa qualificação profissional, moradias precárias, fragilização de vínculos familiares, baixa renda, dependência química, acesso a armas de fogo, envolvimento precoce com a criminalidade, seletividade penal, dentre outros. Muitos desses fatores de vulnerabilidade social acabam se tornando fatores de risco e que podem levar ao aprisionamento em razão da prática de algum crime (MINAS GERAIS, 2019, p. 5).

Os dados sistematizados em 2019 demonstram que aproximadamente a metade do público está na faixa etária dos 20 a 29 anos de idade, declara-se como parda ou negra, a metade não concluiu o ensino fundamental, sendo minoria aqueles que tiveram acesso ao ensino superior. Os gráficos abaixo sintetizam essas informações:

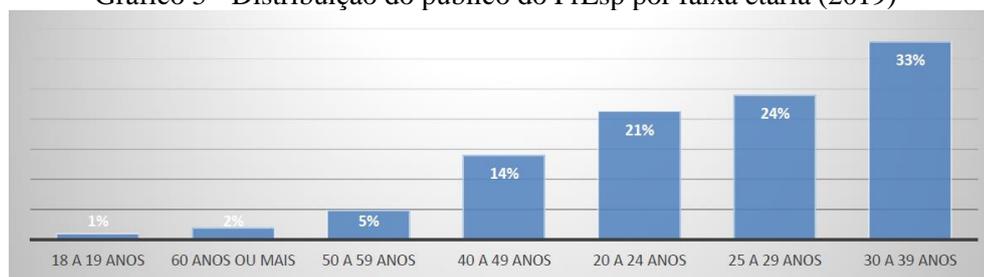
⁹⁶ Esse documento foi disponibilizado pela equipe do PrEsp à pesquisadora, após a realização das entrevistas, para fins de aprofundamento da análise.

Gráfico 4 - Distribuição do público do PrEsp por sexo (2019)



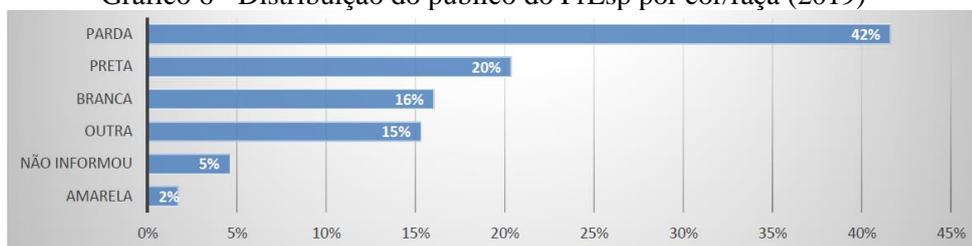
Fonte: Reprodução de Minas Gerais (2019, p. 99).

Gráfico 5 - Distribuição do público do PrEsp por faixa etária (2019)



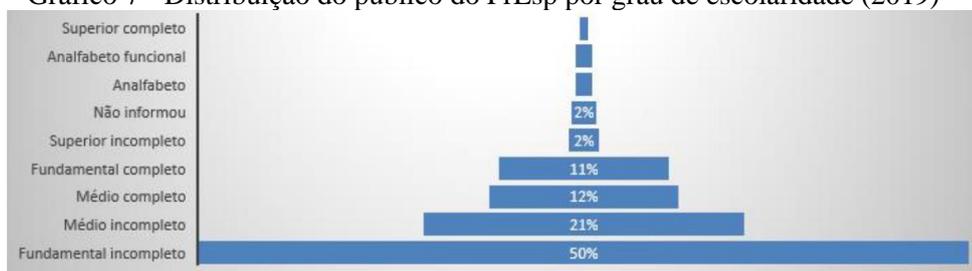
Fonte: Reprodução de Minas Gerais (2019, p. 99).

Gráfico 6 - Distribuição do público do PrEsp por cor/raça (2019)



Fonte: Reprodução de Minas Gerais (2019, p. 99).

Gráfico 7 - Distribuição do público do PrEsp por grau de escolaridade (2019)



Fonte: Reprodução de Minas Gerais (2019, p. 99).

Os egressos nem sempre se identificam com o programa ou o reconhecem como um espaço de apoio de forma imediata e, por isso, o atendimento pela equipe desempenha um papel muito importante no esclarecimento sobre a metodologia junto a esse público, que acaba se vinculando a partir do tratamento recebido. Uma hipótese identificada para a dificuldade nessa

vinculação é que parte dos egressos, em um primeiro momento, relacionam o PrEsp a uma extensão do controle estatal, punição e vigilância que a trajetória da criminalidade impôs por meio da atuação das Polícias, Sistema Prisional e Poder Judiciário (MINAS GERAIS, 2019). É uma tarefa desafiadora para os analistas romper com essa percepção do público acerca das políticas públicas sobre a dimensão de controle, buscando construir vínculos de maior confiança e respeito, em contraposição, muitas vezes, a violações de direitos em experiências anteriores, que se dão pelo próprio braço do Estado. O documento que referencia os atendimentos explicita, nesse sentido, a necessidade da não valoração ou “julgamento” desse público:

Vale ressaltar que **não compete ao PrEsp estabelecer distinções valorativas entre os egressos atendidos, classificando-os como recuperáveis ou não, bons ou maus. Não cabe ao Programa realizar julgamentos de cunho moral ou ético.** Cumpre ao PrEsp identificar **fatores de vulnerabilidade social** que possam comprometer a permanência do egresso em liberdade ou que possam colocar em risco a sua vida. As equipes buscarão intervir na minimização dessas vulnerabilidades, ou de outras que se apresentem, favorecendo o acesso a outros serviços, programas e políticas públicas de proteção e promoção social (MINAS GERAIS, 2019, p. 7, grifo nosso).

Foi ressaltado que os atendimentos buscam respeitar e potencializar as individualidades, o que implica que não cabe um acompanhamento pré-formatado ou prescrições padronizadas. Apesar de serem definidos procedimentos metodológicos, sendo possível constatar que o programa desenvolveu rotinas, técnicas e atividades que orientam o comportamento dos implementadores, a própria natureza dos atendimentos demanda alta interação com esse público, o que implica alguma discricionariedade dos analistas nesse tipo de atendimento. Não há um fluxo único seguido, podendo haver redefinições a partir do caso concreto. Isso não representa uma fragilidade do programa, mas, sim, o qualifica em termos de adaptabilidade na medida em que a implementação envolve, nesse tipo de política, também reformulações, reinterpretações e aspectos subjetivos considerados no cotidiano.

O atendimento a demandas de ordem mais objetiva e imediata, como uma cesta básica ou o acesso à documentação, abre, também, portas para a identificação de vulnerabilidades simbólicas que aparecem no momento de escuta. Esse tipo de atenção se torna um diferencial na medida em que abre para a possibilidade de vinculação com esse público, permitindo trabalhar outros tipos de intervenção.

Cabe destacar que, assim como acontece no Fica Vivo!, o PrEsp não é uma política unicamente voltada à proteção social, pois também especializa o atendimento nas dimensões de segurança pública e prevenção à criminalidade, contando com estratégias específicas para captar potenciais vulnerabilidades sobre esse aspecto. A integralidade no olhar para o sujeito

também fica evidente na fala de todas as entrevistadas, sendo prezada a construção conjunta com o egresso nesses atendimentos, de forma não impositiva, conforme ilustra o depoimento:

[...] olhar esse sujeito como um todo, demandas que precisam ser atendidas em sua integralidade. E partir do que ele também elenca como prioridade, porque ele é um sujeito nesse processo, **não é a gente que vai dizer que ele precisa, ele também vai, é um processo que é construir com.** [...] E ir traçando, porque inúmeras são as vulnerabilidades, são questões muitas vezes estruturais, questões que têm interseccionalidade, que se sobrepõem [...]. Às vezes é por uma questão muito objetiva, muito pontual, você vai conseguir vincular e construir um laço com esse sujeito, [...] **que aí você consegue tocar em questões que se relacionam e que muitas vezes têm uma questão direta com o envolvimento criminal, com a situação de violência, com situação de conflito, que é o nosso objetivo** (Entrevistada 8, grifos nossos).

Acerca de como acontece esse atendimento, a Entrevistada 6 relatou que, no processo de escuta, são buscadas informações sobre a trajetória de vida do egresso:

[...] da trajetória ali da vida dele, do que ele tem enquanto divertimento, hobby, interesse [...] onde que é o calcanhar de Aquiles, onde que é o ponto fraco desse sujeito [...] **E é esse lugar desse vacilar, que a gente fala, de pensar onde que tá essa fragilidade no sujeito, onde que tá o fortalecimento dele** [...] (Entrevistada 6, grifo nosso).

Os casos acompanhados pelo programa são trabalhados rotineiramente pelas equipes, em espaços de capacitação e da supervisão metodológica. Um dos principais investimentos do programa é para que a equipe possa pensar esses casos para que se consiga desenvolver uma intervenção por meio de planos de acompanhamento, elaborados a partir do que é apresentado pelo sujeito. Também por meio da experiência e do contato com as vivências dos egressos, é tratada a diversidade desse público. Essas discussões constantes, feitas em estudos de caso internamente e com a rede, favorecem a troca entre os implementadores, sendo possível atribuir como desdobramento processos de aprendizagem acerca da vinculação do público ao programa. Nesse tipo de processo busca-se, ainda, um alinhamento das condutas dos analistas às diretrizes do programa.

Portanto, a alta interação dos analistas com o público implica discricionariedade na implementação dos atendimentos. Essa é uma característica inerente ao programa, por lidar com um público extremamente vulnerável. Nesse tipo de política, a ambiguidade nos meios para a intervenção é intrínseca, podendo favorecer a aprendizagem e a experimentação na medida em que os implementadores possuem espaços de troca sobre os atendimentos, permitindo

aprofundar a compreensão sobre as necessidades do público. Assim, a implementação possui efeitos de *feedback* e apoiou reformulações nessas definições sobre como abordar o público.

7.2 Atendimentos e orientações a familiares

Os atendimentos aos familiares no PrEsp acontecem a partir de duas vias: quando os familiares procuram o programa espontaneamente, por vezes antes mesmo que o egresso acesse os atendimentos; ou quando é construído, no atendimento ao egresso, o contato com esses familiares visando fortalecer algum tipo de potencialidade.

A primeira via se dá no momento que antecede a saída da unidade prisional, tendo em vista a condição dos pré-egressos. Nesses casos, foi informado que os familiares que procuram o programa são em maioria mulheres - mães, esposas e filhas dos egressos, que são predominantemente homens - que buscam informações sobre o processo e direitos aos quais aquele familiar possa fazer jus. Em decorrência desse perfil, por vezes, chegam demandas relacionadas a algum serviço específico de atendimento do Sistema Prisional. Se for este o caso, os familiares são acolhidos e direcionados ao Núcleo de Assistência às Famílias (NAF)⁹⁷. Esse momento é tido pelas equipes como uma oportunidade para já se pensar a vinculação desses familiares e egressos ao PrEsp, por meio da apresentação das ações existentes no contato inicial.

Nos casos em que o vínculo familiar é trabalhado junto ao egresso, no momento do seu atendimento, o principal objetivo é fortalecer a rede pessoal de apoio, considerando a importância da família nesse retorno à vida em liberdade. Na prática, ele envolve também a compreensão, por parte das equipes, de que o núcleo familiar pode constituir tanto um fator de proteção e não reentrada no sistema prisional como pode configurar fator de risco, a depender da dinâmica intrafamiliar. Essa perspectiva é ilustrada pela fala da Entrevistada 4:

[...] a gente trabalha muito a lógica do familiar como fator de proteção, mas também fator de risco, porque esse egresso trabalhava lá no tráfico ganhando um salário mínimo por semana, ele pode sair e não querer voltar para o tráfico e ganhar um salário mínimo por mês. Como é que vai ser o olhar desta família também para acolher este egresso? **Então ora pode ser fator de proteção e ora fator de risco. [...] a marca do cárcere, ela não é apenas no egresso, mas na família dele como um todo [...].** (Entrevistada 4, grifo nosso).

⁹⁷ Trata-se de um serviço prestado pelo Sistema Prisional responsável pelo atendimento aos familiares dos indivíduos privados de liberdade lotados nas unidades prisionais do Estado de Minas Gerais. O NAF oferece serviços de cadastramento e credenciamento para visitas social, social assistida e íntima, dentre outros.

As equipes do programa são orientadas, assim, a não idealizar o vínculo familiar, mas entendê-lo da perspectiva do seu contexto. O atendimento pode se dar de forma individual, sendo realizados também grupos exclusivos com familiares, para apoio, ou grupos em que a família participa junto aos egressos. Os casos em que a família atua como fator de proteção são identificados, por meio da escuta, como potencialidade a fim de complementar o que é sensibilizado em atendimento ao egresso. Nesses casos, esse tipo de vinculação também tende a fortalecer a continuidade da intervenção.

Nos procedimentos definidos pelo programa, caso não haja uma demanda espontânea por parte dos familiares ou dos egressos em indicar o contato do programa com as famílias, cabe ao analista avaliar se e quando esses familiares serão acessados, “questionando se esta ação contribuirá para o acompanhamento do caso ou, ao contrário, se potencializará conflitos já existentes” (MINAS GERAIS, 2019, p. 30). É possível afirmar, portanto, que a decisão de incluir a família depende da avaliação caso a caso, e não é uma imposição acessar de forma sistemática todas as famílias. Isso porque esse vínculo também pode constituir fator de conflito e da concretização de potenciais violências.

De modo geral, é perceptível que esse atendimento se dá de forma não uniforme e encontra paralelo com a flexibilidade existente nos atendimentos aos egressos. Ressalta-se a ampla complexidade desse tipo de avaliação que fica nas mãos dos implementadores. Esse tipo de intervenção demanda, para além de informações qualificadas, o trabalho da adesão dos familiares no caso em que eles são incluídos nesse atendimento, o que também configura algo bastante complexo de se fazer. Por fim, o entendimento de que o aprisionamento marca também essas famílias implica que as intervenções planejadas para os egressos também podem ser endereçadas às demandas apresentadas pelos familiares, que podem ser encaminhados para diferentes serviços, incluindo, quando possível, cursos de profissionalização.

7.3 Encaminhamentos para serviços e políticas públicas e acompanhamento dos retornos - inserção das pessoas egressas na Rede de Proteção Social

Os encaminhamentos do PrEsp para outros serviços e políticas públicas, bem como a contrarreferência estabelecida têm como objetivo garantir o acesso dos egressos a direitos. As redes são elencadas no documento metodológico e envolvem as políticas de proteção social, saúde, emprego e renda e educação, abarcando o atendimento às principais vulnerabilidades

listadas⁹⁸: baixa renda, baixa escolaridade ou qualificação, situação de moradia, situação de rua, sofrimento mental, violência e uso de drogas. Embora muitas delas possuam caráter universal, é percepção geral entre as entrevistadas que o estigma relacionado ao egresso implica maior desigualdade de acesso para esse público.

Esse processo acontece por meio do mapeamento contínuo da rede nos municípios, feito pelas equipes do programa a partir da identificação dos serviços, de onde eles acontecem e que tipo de atendimento é oferecido. Com isso, são construídos fluxos de encaminhamento e de discussão de casos. Ademais, a equipe participa de encontros dessas redes para apresentar o programa e promove atividades de sensibilização contínua sobre as especificidades do público.

Foi possível compreender que, muitas vezes, o trabalho do PrEsp nesse encaminhamento é garantir que o estigma com a condição de encarceramento não seja um empecilho para o acesso do público e para que sejam consideradas as suas necessidades particulares no atendimento. Há relatos de que esse estigma se materializa, por vezes, nos momentos de encaminhamento, conforme a fala transcrita da Entrevistada 4:

[...] a gente trabalha **pra quando ele chegar lá na saúde, lá no CRAS, ou lá na escola e alguém perguntar qual é o crime que ele cometeu, ele não ser excluído por essa trajetória, que é o que a gente vê.** E aí uma outra frente de trabalho que a gente tem que ter também é o trabalho de **sensibilização com essa rede parceira.** [...] A gente não pode encaminhar ele lá pra saúde e a primeira pergunta pra quando a gente liga pra encaminhar o caso é: qual crime ele cometeu? **E é essa realidade que a gente depara com as outras políticas públicas** [...] (Entrevistada 4, grifos nossos).

Na mesma linha, é relatada a existência de elementos simbólicos associados à condição da pessoa egressa, que impõem limites para o acesso:

[...] chama atenção a dificuldade e o interesse que existe ainda quase mórbido de alguns profissionais por um tipo de crime. E aí a gente precisa tomar muito cuidado com isso, sobretudo quando são serviços que são nos territórios, porque isso [...] a gente teve vários casos, **acaba gerando uma limitação de acesso dependendo do crime, dependendo da forma que a pessoa julga o crime que o outro cometeu, o profissional que tá ali atendendo.** Então esse é um ponto no que toca ao encaminhamento que é um desafio pra gente, pras equipes, principalmente [...]. (Entrevistada 7, grifo nosso).

Os encaminhamentos são feitos formalmente, por escrito, ou via contato telefônico para discutir o caso. Para continuidade no acompanhamento, a equipe normalmente pede para que o egresso retorne, pergunta se foi atendido, e se não, o porquê. Portanto, foi esclarecido que esse

⁹⁸ Encaminhamentos para acesso ao sistema de justiça, trabalho e emprego foram tratados separadamente.

processo não é apenas um ato formal de “entregar um papel”, mas tem um sentido mais amplo dentro do acompanhamento individual. A equipe tem um cuidado para que o olhar sobre as vulnerabilidades vivenciadas pela pessoa egressa, nessa articulação, não reforce um rótulo, pelo contrário, que potencialize a leitura da rede sobre o sujeito. Embora existam relatos de estigmatização, há também ponderações de que esse fluxo pode possibilitar uma recepção positiva por meio da sensibilização acerca da importância daquele encaminhamento para cada egresso.

Cabe ressaltar, ainda, que as características e possibilidades desse atendimento variam conforme o município, entre municípios do interior do estado e Região Metropolitana de Belo Horizonte e outros municípios maiores, o que se dá em decorrência de uma maior compreensão de rede para o atendimento específico a esse público e da própria disponibilidade de serviços. Portanto, verifica-se uma variação no processo de implementação condicionada pelos diferentes contextos locais.

Há municípios em que a entrada da pauta é mais facilitada, onde secretarias municipais e prefeituras são mais engajadas. Por sua vez, também existem municípios mais tradicionais e conservadores, em que a sensibilização é um desafio. Foi relatado que falta, muitas vezes, vontade política para a implementação de ações específicas. Alguns municípios, mesmo no interior, possuem leis aprovadas para a contratação de egressos em instituições públicas, mas não regulamentadas nem efetivamente implementadas.

O encaminhamento do público para as políticas que atendem nos territórios e são universais é relativamente mais simples e mais efetivo no acolhimento ao egresso. Em outros casos pode haver conflitos jurisdicionais de competências quanto à assistência material a esse público. Um exemplo é o custeio de um passe rodoviário para que os egressos das unidades prisionais que não residissem naquele município onde elas estão localizadas pudessem voltar para seus municípios de origem. Inicialmente custeado pelo Estado, o deixou de ser em decorrência de cortes orçamentários, passando a ser algo relegado aos municípios, onde é encontrada certa resistência.

Por fim, é importante destacar que, além das estratégias conduzidas pelos próprios analistas e gestores sociais, também existem articulações em um nível mais macro, feitas pela Supec e pelo Gestor Social da UPC junto às secretarias municipais. O gestor, assim como no Fica Vivo!, tem esse papel de articulador no âmbito municipal, junto aos serviços públicos, definindo fluxos de encaminhamento.

São fatores que influenciam a amplitude da articulação das redes no âmbito local, portanto: 1) a disponibilidade de serviços, que, sendo maior, permite sensibilizar mais atores; e 2) a abertura do município para a pauta, que varia conforme questões relacionadas ao conservadorismo e aspectos do próprio desinteresse político. Da perspectiva da adesão dos atores da rede, portanto, percebe-se que isso depende muito de um interesse no atendimento ao egresso que, em geral, é de difícil adesão. Isso implica grande variação a depender de cada contexto em que o programa atua, remetendo a características do tipo de implementação experimental caracterizado por Matland (1995), em que os resultados da implementação são influenciados pelo grau de atuação e envolvimento dos atores envolvidos, bem como pelos recursos presentes no âmbito local.

7.4 Grupos com egressos - atividades coletivas

Os grupos com egressos são atividades coletivas que podem ser de caráter contínuo ou pontual. Não há uma padronização imposta, mas existem diretrizes metodológicas sobre que estratégias são passíveis de adoção, a depender da dinâmica de implementação em cada município e dos locais em que esse público pode ser acessado. Foi relatado que os grupos são construídos a partir da demanda e os formatos predefinidos podem ser adaptados a partir da percepção das equipes, o que remete à característica de alta flexibilidade do programa. Dessa forma, também nesse *output* verifica-se a presença de uma ampla discricionariedade para que as equipes definam como se dará a implementação a partir da leitura sobre o público-alvo.

Os grupos de caráter mais pontual geralmente são organizados para a apresentação do programa em diferentes espaços de mobilização: nas unidades prisionais, ou com os egressos que frequentam as UPCs para o cumprimento das condicionalidades do Poder Judiciário, ou, ainda, em locais que atendem esses egressos em outras políticas. Esse tipo de grupo busca trabalhar de maneira coletiva a vinculação com o programa, sendo temáticas abordadas ansiedades e expectativas relacionadas à saída da prisão.

Nos grupos de apresentação, a equipe fala sobre o programa, a proposta e o objetivo e busca despertar o interesse desse público em procurar o acompanhamento. Um aspecto que será discutido mais à frente é o fato de que a ida dos egressos ao PrEsp para cumprir condicionalidades do Judiciário se dá por meio de uma parceria entre as varas de execução e o programa, que visa promover a circulação desse público. Eles não são obrigados a se vincular ao programa, de modo que esses grupos são tidos como uma forma de convite ao atendimento.

Um exemplo de variação dessa dinâmica entre os municípios foi citado em uma das entrevistas: em Betim, o Poder Judiciário realiza audiências semanalmente em que a juíza da vara de execução penal encaminha os egressos para ao programa. Em geral, são audiências coletivas e a equipe do PrEsp aproveita esse momento para realizar o grupo de apresentação. Isso não acontece da mesma forma em todas as varas. Ainda, não necessariamente todas as pessoas passam por grupos de apresentação e cada UPC possui uma rotina, construindo sua dinâmica própria de atendimento em grupos.

Foi citada também a realização pontual⁹⁹ de grupos chamados de “dilação de assinaturas” que, basicamente, se dá em parceria com o Judiciário para estimular a vinculação ao PrEsp. Aqueles indivíduos acompanhados pelo programa adquiriam o direito de assinar o livro da condicional ou da prisão domiciliar com uma periodicidade menos frequente. Nesses casos, era definido que os egressos que participassem de uma determinada quantidade de encontros eram beneficiados com a dilação do prazo de assinatura: ao invés de assinar mensalmente, eles assinariam a cada três meses.

Os grupos de caráter contínuo, por sua vez, geralmente são executados a partir de questões identificadas nos atendimentos individuais, relativas a temáticas comuns à vivência dos egressos e/ou familiares. São chamados “grupos reflexivos” e podem acontecer tanto nas UPCs, com egressos e familiares já acompanhados pelo programa, quanto nas unidades prisionais, com os pré-egressos. Os grupos reflexivos têm um tema específico, seja de coletivização de demandas comuns, podendo envolver os familiares ou não, bem como temáticas transversais a serem trabalhadas nesse espaço de compartilhamento.

Uma característica fundamental é que a frente dos grupos é favorecida por elementos captados nos atendimentos individuais e acompanhamento dos egressos pelas equipes. Segundo relatado, isso favorece a garantia de que os grupos façam sentido para o público-alvo e para que se consiga a adesão. Percebe-se, portanto, uma alta interdependência da interação com o próprio público-alvo nessas definições¹⁰⁰.

As atividades em grupo também podem acontecer como forma de compensação de uma menor capacidade de realização dos atendimentos individuais, ocasionada por um quantitativo reduzido de analistas no programa. Tal estratégia visa garantir o atendimento à totalidade dos egressos em outro formato. Esse *déficit* de analistas parece ter demandado, assim, que os

⁹⁹ Essa modalidade havia sido descontinuada até o momento de realização da pesquisa.

¹⁰⁰ Um exemplo dado pela Entrevistada 4 é uma demanda identificada acerca da empregabilidade e trabalhada coletivamente, por meio de discussões sobre como se preparar para o mercado de trabalho e da realização de oficinas para montagem de currículo e entrevistas.

implementadores desenvolvessem alternativas para conseguir atender ao público, dentro da própria metodologia, o que significa uma adaptação por parte das equipes, mas também um gargalo do programa em termos de recursos disponíveis.

É possível, portanto, caracterizar as atividades em grupos também como um tipo de atendimento ao público-alvo. É identificada uma ambiguidade na execução desses grupos que se dá no sentido positivo da adaptação e flexibilidade para as demandas de cada localidade do programa e, portanto, do público atendido. Por outro lado, quando utilizados para suprir uma necessidade de pessoal que não consegue abarcar o número de atendimentos individuais, esse tipo de atendimento representa uma adaptação dos implementadores diante de poucos recursos para a execução do programa e representa, assim, um *déficit* na implementação.

7.5 Interlocução com as unidades prisionais

O diálogo com as unidades prisionais por parte da equipe do PrEsp é feito buscando o atendimento aos pré-egressos e o encaminhamento das pessoas colocadas em liberdade ao programa, a fim de fomentar a participação. Os pré-egressos são pessoas presas que se encontram em um patamar avançado do cumprimento da pena, em média, a seis meses da saída da unidade prisional. Esse trabalho tem como principal objetivo fazer com que o programa seja visto como uma alternativa no momento da saída, considerando principalmente que esse é o momento de maior vulnerabilidade do público, em que mais se faz necessário o suporte especializado para a retomada da vida em liberdade.

Cabe ressaltar, de antemão, que é necessário que as equipes identifiquem em que unidades prisionais encontra-se o público passível de ser atendido pelo programa. Em determinados municípios, por exemplo, só há execução de pena em regime fechado, de modo que não faria sentido o trabalho com um público que ainda não está próximo do fim do cumprimento da pena. Ainda, o PrEsp não encontra a mesma capilaridade no estado que o sistema prisional, o que limita o atendimento aos egressos que residem em municípios onde o programa atua. Esse é um gargalo da política de segurança pública em Minas Gerais, como um todo, visto que o programa é estadual, mas não foi expandido a ponto conseguir abarcar todo o público existente no estado, o que indica, também, a priorização da infraestrutura de encarceramento em detrimento de programas voltados à prevenção e ressocialização, conforme discutido no Capítulo 3.

Como visto no Capítulo 5, o Regulamento e Normas de Procedimentos do Sistema Prisional (ReNP) prevê que as equipes de atendimento das unidades prisionais atuem em

articulação com o PrEsp: 1) comunicando dados dos pré-egressos ao PrEsp; 2) encaminhando oportunamente relatórios conclusivos do Programa Individualizado de Ressocialização, principal instrumento trabalhado pelas equipes do sistema prisional no cumprimento da pena, que possui informações importantes sobre aspectos psicossociais; e 3) encaminhando os egressos, quando desligados do sistema prisional, para assistência no programa. Falta, na normativa do sistema prisional, a previsão das atividades do PrEsp com os pré-egressos dentro das unidades prisionais, presente na metodologia do programa, indicando um descompasso.

Embora seja compartilhada a percepção de que as unidades prisionais são parceiras extremamente estratégicas para alcançar o público, as definições encontradas no ReNP encontram dificuldade para serem implementadas de forma sistemática. São encontrados, nesse sentido, *déficits* nos fluxos existentes entre as unidades prisionais, que ocorrem por diferentes razões.

As unidades prisionais nem sempre cooperam no sentido de fornecer as informações relativas ao programa às pessoas colocadas em liberdade. São relatadas iniciativas formais conjuntas entre o PrEsp e o órgão gestor do sistema prisional para que as unidades sejam parceiras nesse sentido o que, contudo, não é suficiente para que as diretrizes sejam implementadas de forma uniforme nas unidades prisionais. Essa articulação a nível central tem o objetivo de, ao menos, facilitar a entrada no programa, conforme pontuou a Entrevistada 6:

[...] por isso que a diretoria faz esse movimento [...] desse memorando, porque fica muito na base, ali, da articulação, do poder da sensibilização daquele gestor da unidade prisional, em fazer com que a gente tenha entrada ou não. E quando isso era dificultado, o que que nos resguardaria? **Então essa [...] articulação de cima tem esse objetivo de facilitar a entrada dos gestores naquelas unidades prisionais.** (Entrevistada 6, grifo nosso).

A despeito de haver essas orientações, restou claro que o trabalho é construído no cotidiano dos implementadores que estão na ponta e no trabalho em rede em cada realidade local. Em cada uma das unidades, a equipe do PrEsp busca articular junto às equipes de atendimento psicossocial e de segurança as intervenções a serem desenvolvidas. Os tipos de atividades também variam a depender da unidade e da equipe. Foi relatado que muitas vezes eram feitos trabalhos de panfletagem dentro das unidades para divulgação do programa, para circular a informação na unidade, mas que a equipe percebe maior efetividade nas atividades coletivas, na medida em que os pré-egressos que participam de tais momentos também atuam como multiplicadores dentro das unidades.

Os desafios percebidos nessa relação permeiam, para além da ampla dependência da equipe das unidades, a própria estrutura das unidades para viabilizar esse tipo de atendimento, por não haver espaço para realizar os grupos com pré-egressos, ou pela alegação de falta de agentes de segurança para levar esse público aos locais de atendimento. Dos relatos, depreende-se que as unidades tendem a não implementar protocolos específicos para lidar com o público que está quase saindo, pois, em geral, o perfil em final de cumprimento da pena não é aquele que apresenta maior risco em termos de segurança na unidade. Ainda, é possível identificar que em determinadas unidades os gestores sociais da Prevenção encontram resistências para a atuação do programa. As resistências identificadas remetem à dificuldade de estabelecer um parâmetro de acompanhamento junto aos operadores do sistema prisional.

A fala das entrevistadas demonstrou ainda que a variação nas unidades prisionais é decorrente das atitudes dos implementadores na ponta e ao mesmo tempo em que existem unidades resistentes, em outras há ampla abertura. Mas isso depende fundamentalmente de perfis específicos e, por vezes, de pessoas específicas. As próprias características do programa fazem com que sejam necessários interação constante e o convencimento dos parceiros na cooperação. É possível ainda levantar a hipótese de que a cultura organizacional do sistema prisional dificulte esse tipo de articulação.

Isso posto, cabe ponderar que essa é uma atividade de articulação crítica do PrEsp, pois consiste no fluxo de saída do seu público-alvo. O fato de que são encontradas dificuldades no estabelecimento de um fluxo contínuo com o sistema prisional demonstra a falta de importância atribuída a essa pauta e a grande dependência dos implementadores da ponta, tanto do sistema prisional quanto do PrEsp. Interpretou-se que a adesão do sistema prisional aos fluxos necessários para a implementação do PrEsp é ainda frágil, na medida em que a capacidade em garantir essa cooperação é baixa. Isso parece remeter a um problema estrutural do sistema na não priorização da ressocialização de pessoas privadas de liberdade, que demonstra, ainda, a dimensão de conflito existente quanto à compreensão desse público pelos diferentes operadores da política.

7.6 Articulações realizadas junto à rede de trabalho e qualificação profissional para capacitação de pessoas egressas do sistema prisional

As atividades relacionadas à articulação com a rede de trabalho e qualificação profissional são fundamentais para os objetivos do programa, tendo em vista o fato de que

comprovar ocupação lícita¹⁰¹ é uma das condicionalidades geralmente impostas pelo Poder Judiciário para boa parte desse público, de modo que essa constitui uma demanda urgente a ser endereçada pelo programa. Além dessa demanda formal, é reconhecido que a garantia do trabalho contribui de forma determinante para a estabilização dos egressos na vida em liberdade.

Como já abordado anteriormente, além dos desafios naturalmente impostos pelo próprio mercado de trabalho, os egressos enfrentam a realidade que o atestado de antecedentes criminais impõe à contratação formal, além de questões objetivas associadas a documentação, direitos políticos, dentre outras decorrências do encarceramento, como marcas subjetivas, que se materializam na dificuldade de manter um trabalho fixo e cumprir horários.

Em termos práticos, o mapeamento e encaminhamento dos egressos acompanhados pelo PrEsp para vagas de emprego acontecia, no período de 2009 a 2014, sobretudo por meio de uma medida introduzida em legislação específica que fomentava entre as empresas que atuam no estado de Minas Gerais a contratação desse público. Era prevista uma subvenção econômica para cada egresso contratado, todavia, desde 2014 não são previstos recursos na Lei Orçamentária Anual para apresentação dessa proposta junto às empresas. O Projeto Regresso, como era chamado, era implementado em parceria com o Instituto Minas Pela Paz¹⁰², que fazia o papel de sensibilização junto às empresas para disponibilização de vagas¹⁰³.

A despeito de não ser mais executado, o Projeto Regresso, na percepção das entrevistadas, trouxe aprendizados para o programa no que diz respeito à efetividade do encaminhamento para vagas de emprego. Foi contemplada em todas as falas a necessidade de não apenas ofertar uma vaga de emprego ou em curso de qualificação profissional, mas de que o programa oriente e realize a preparação do egresso para que ele consiga se manter naquela vaga. Muitas vezes, com esse tipo de preparação, o egresso já consegue se reinserir dentro da sua própria rede de forma diferenciada. Se ele já exerce uma atividade de maneira informal, por exemplo, isso é trabalhado a partir dos conhecimentos específicos daquela área e para potencializar conhecimentos relacionados. A fala da Entrevistada 8 evidencia esse ponto:

¹⁰¹ Não necessariamente emprego formal.

¹⁰² Conforme informado, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão realizava, à época, o repasse desses recursos às empresas, não ficando sob responsabilidade do PrEsp esse processo. Na percepção de uma das entrevistadas, o processo também era consideravelmente burocrático, o que dificultava a implementação.

¹⁰³ Além do fator do orçamento público disponível, é importante destacar que o período em que o projeto foi implementado era um período de expansão econômica do país, conforme pontuado pela Entrevistada 4, em que a construção civil estava em alta e havia uma demanda do mercado por trabalhadores, mesmo sem qualificação – como é o perfil da maioria dos egressos.

[...] tem uma série de questões que, anterior a essa inserção o programa consegue contribuir, porque inserir no mercado de trabalho não é só "quero me inserir no mercado de trabalho". **Ele exige uma série de ritos, às vezes forma mesmo, que a gente vai construir junto com o egresso e, também, isso que é no âmbito de uma preparação, [...] tanto essa preparação que muitas vezes a gente chama de competências para o trabalho [...] quanto também de uma profissionalização [...]** não é só ter vaga e encaminhar que você vai garantir a permanência dessa pessoa no mercado de trabalho (Entrevistada 8, grifo nosso).

É possível reafirmar esse papel de endereçar as diferentes vulnerabilidades para alcançar a manutenção na vaga de emprego conforme a fala da Entrevistada 4:

Não adianta hoje eu encaminhar ele pra uma vaga de emprego e ele tem dificuldade com circulação nessa cidade. Eu posso colocar ele em risco, eu posso colocar a instituição em risco... Não adianta eu encaminhar ele para um emprego se ele está com uma questão de dependência química, se é morador de rua, se é caso de saúde mental, então esse é o público que é acompanhado pelo programa, é aquele que não tem vínculo, que não tem uma família, que não tem uma comunidade pra acolher na hora que sai [...] (Entrevistada 4).

O PrEsp trabalha, dessa forma, a lógica de qualificação profissional a partir da demanda, dos perfis dos egressos. O programa tem trabalhado também em cursos de curta duração visando um retorno rápido para o público atendido, diante das urgências apresentadas em relação à renda.

É relevante destacar que existem entraves que são intrínsecos à precariedade do próprio mercado de trabalho e da baixa atratividade para o público jovem de se inserir em funções que são consideradas, socialmente, menos prestigiosas e que pagam menos, por suposto, conforme relatado:

[...] o meu público, na sua maioria, é um público jovem. O que é que esse público tem interesse de fazer? [...] na época do Projeto Regresso eu tinha empresa que contratava muito a limpeza urbana, pra trabalhar como gari. E não desmerecendo o trabalho de gari, mas aquele rapazinho que chega lá pra mim [...] **ele vai topar porque é aquilo que eu tenho para ofertar para ele e ele precisa de comprovar aquilo pro juiz também, só que ele não vai se sustentar neste emprego. Então a gente foi percebendo que a gente tinha que fazer a leitura de [...] que jovem que é este, de que jovem estamos falando.** Como é que ele vê a cidade, circula pela cidade, quais as dificuldades que ele tem? Então, esse olhar pra esse público, e em cada município vai ter um diferencial sim, porque lá, se eu pensar em Betim, o status para os jovens de lá é trabalhar na FIAT, talvez. Se eu pensar em Belo Horizonte o status vai ser outro (Entrevistada 4, grifo nosso).

Acerca do mapeamento das ofertas de qualificações, as entrevistadas informaram que a equipe está sempre buscando novas parcerias a fim de viabilizar recursos para o programa executar esse tipo de capacitação. Essas articulações, atualmente, dependem sobremaneira da

disponibilidade de serviços e projetos de capacitação disponíveis no município em que o programa é implementado e, portanto, de recursos investidos nesse tipo de atividade. Não há orçamento mínimo garantido para o investimento nesse tipo de curso e depende-se, muitas vezes, da captação de recursos externos, emendas parlamentares e parcerias com outras instituições, o que representa, novamente, a fragilidade do programa em termos da priorização e disponibilidade de recursos.

São feitas articulações a nível estadual, nacional e nos municípios para esse tipo de parceria, por exemplo com a rede de trabalho e emprego do próprio estado, implementada no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), com o Sistema Nacional de Emprego (SINE), com o Pronatec, que possui uma vertente de cursos específicos voltados ao sistema prisional, abarcando também os egressos. Também são captados recursos de convênios federais com o Departamento Penitenciário Nacional e, mais recentemente, foi disponibilizado aporte federal a partir da Política Nacional de Atenção ao Egresso, que permitirá a ampliação das ações do programa, da equipe e da oferta de cursos, o que é identificado como potencial fonte perene de recursos para favorecer a implementação. No que se refere aos municípios, as dificuldades de se fortalecer essas oportunidades nas cidades do interior do estado são maiores, uma vez que nem sempre há ofertas disponíveis para o público egresso especificamente. Trata-se de um trabalho que demanda desenvolvimento em várias frentes, conforme ilustrado pela fala da Entrevistada 4:

Hoje, se você me perguntar: qual é o fluxo de encaminhamento pra vaga de emprego? Depende do município. [...] cada município a gente vai tendo um fluxo diferente. Como também em cada município a gente vai fazendo um mapeamento desta rede de empregos que podem contratar (Entrevistada 4).

Em Belo Horizonte e Contagem, a parceria com o SINE envolve a realização, pelo serviço, de um mapeamento de empresas que contratam sem a exigência do atestado de antecedentes criminais, bem como de um trabalho de preparação para entrevistas e para o mercado de trabalho. No caso do Pronatec, parceria que acontecia em 2018, uma das entrevistadas relatou que havia uma preocupação da equipe em realizar um levantamento de demanda do mercado no município, a fim de conseguir ofertar cursos compatíveis¹⁰⁴.

Também existem parcerias com o Serviço Social do Comércio – SESC e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI. Foram dados outros exemplos de

¹⁰⁴ Por exemplo, em Vespasiano, verificou-se a necessidade de pessoas para trabalhar nos serviços do aeroporto e, nesse sentido, foram ofertados cursos a partir dessa demanda.

sensibilização para oportunidades em casos de instituições que já trabalham com a pauta, como o como o SINE, SENAC¹⁰⁵, instituições que lidam com a inserção no mercado de trabalho, seja pela via formal ou informal. É salientado que esse tipo de *output* depende fundamentalmente dos parceiros e do próprio público¹⁰⁶.

De modo geral, os relatos das entrevistadas apontaram para o fato de que esse tipo de parceria, articulação e fomento à adesão de parceiros depende do papel ativo dos implementadores de constantemente buscar recursos para o programa. Esse caráter aberto e complexo da implementação abre espaço para a discricionariedade e para novas formulações, conseqüentemente, para aprendizagens. Por outro lado, em contextos em que há poucos parceiros e dificuldade da equipe em desempenhar esse papel de captação de recursos, há déficits de implementação. Essas características remetem também ao tipo de implementação experimental, em que as configurações variam amplamente entre os contextos locais.

7.7 Articulação com os órgãos que compõem o sistema de justiça criminal

A articulação com os órgãos que compõem o sistema de justiça criminal, no PrEsp, perpassa pela assinatura de um Termo de Cooperação Técnica entre o Poder Executivo, o MPMG, a DPMG e o TJMG. Esse termo está vigente desde 2007, sendo renovado periodicamente, e tem como objetivo estabelecer formalmente a interlocução entre esses atores no programa. Foi relatado, todavia, que o instrumento é tido como um ponto de partida para o papel de articulação local realizado pelo gestor social, posto que seu objeto é bastante amplo e não são estabelecidas ações específicas a serem realizadas pelas signatárias.

Dentre essas instituições, a principal interação do PrEsp é com as Varas de Execução Criminal, em virtude do encaminhamento do público, pelo Judiciário, naqueles municípios onde são realizadas as assinaturas nos livros do livramento condicional¹⁰⁷ dentro das UPCs. Tal processo é fruto da parceria com o Poder Judiciário, em que fica estabelecido que o local para

¹⁰⁵ Equipamentos públicos do Sistema Nacional de Emprego – SINE e do Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC.

¹⁰⁶ O exemplo de parceria dado pela Entrevistada 6, ilustra essas características em Uberaba: a oferta de um curso de informática aos egressos foi viabilizada por meio de uma escola técnica no município, com a disponibilização de professores por parte do parceiro para as aulas e utilizando os computadores da UPC.

¹⁰⁷ O instituto do livramento condicional é um benefício que permite ao egresso finalizar o cumprimento da pena em liberdade. Previsto no Art. 131 da LEP, o livramento condicional poderá ser concedido pelo Juiz da execução, presentes os requisitos do art. 83, do Código Penal. Como condições impostas ao liberado condicional estão: obter ocupação lícita, comunicar periodicamente sua ocupação, não se mudar do território da comarca do Juízo da execução, sem prévia autorização. Além disso, podem ser impostas outras obrigações, como não mudar de residência sem comunicação ao Juiz, recolher-se à habitação em hora fixada e não frequentar determinados lugares.

comparecimento das pessoas em liberdade condicional para assinatura do livro é a UPC. Foi informado que essa parceria consiste em uma estratégia adotada para favorecer a circulação do público nas unidades, fomentando o acesso e o acompanhamento pelo PrEsp, tendo sido concebida em um momento inicial, em que havia uma dificuldade para alcançar esse público.

Em determinados municípios, é feita uma indicação do próprio Poder Judiciário na ata de julgamento, orientando o indivíduo a conhecer o programa, não como uma condicionalidade, mas como uma estratégia para acesso ao espaço. Essa medida viabiliza uma circulação significativa do público dentro das unidades do PrEsp, configurando uma porta de acesso.

Cabe ressaltar, entretanto, a distinção entre a assinatura, que é uma obrigatoriedade colocada pelo Judiciário, na execução penal, e a inscrição e acompanhamento pelo PrEsp, que é voluntária e depende do interesse de cada egresso em aderir ao programa. Ou seja, nem todos os egressos que frequentam as UPCs para a assinatura se vinculam ao programa, podendo restringir-se ao cumprimento da condicionalidade do Judiciário.

Atualmente, essa parceria acontece em 9 dos 11 municípios onde o PrEsp atua – são exceções os municípios de Uberaba e Juiz de Fora¹⁰⁸. Nestes municípios¹⁰⁹, os livros foram devolvidos ao Judiciário, para que a assinatura seja feita nas secretarias dos fóruns. Essa suspensão, pelo PrEsp, se deu em virtude do entendimento de que essa estratégia acaba vinculando o programa à dimensão de controle das condicionalidades e ao papel de acompanhamento dessas imposições, percepção que é ilustrada pela fala transcrita abaixo:

[...] a gente devolveu para o Poder Judiciário porque foi percebendo que, ao longo desses anos, a gente passou... a ser funcionários da vara de execução. A estratégia que a gente usou lá atrás, de ser apenas um instrumental meio para que a gente acessasse esse público **nos trouxe algumas responsabilidades também, que o programa aí na sua trajetória foi avaliando que não era positivo, [...].** Porque o PRASP, a marca do programa é a voluntariedade, a gente não trabalha com a obrigatoriedade desse sujeito. [...] a gente trabalha muito na lógica da responsabilização, não da **monitoração dessas condicionalidades.** Por que que a gente foi percebendo que é importante trabalhar essa vinculação de forma voluntária? Porque a gente tá lidando com pessoas que tem uma trajetória criminal, às vezes ainda atuante, né, às vezes ainda com dificuldade de se inserir, e **ele precisava perceber no espaço do programa um espaço de acolhimento, um lugar de confiança, que ele pudesse trazer as questões que ele teria como demanda para a equipe acolher e acompanhar, sem entender o programa como um braço do Judiciário** (Entrevistada 4, grifos nossos).

¹⁰⁸ Em Belo Horizonte, especificamente, foi implementado o reconhecimento facial como tecnologia para viabilizar o controle do cumprimento das condicionalidades, no lugar do livro de assinatura.

¹⁰⁹ Cabe ressaltar, ainda, que nos municípios com implantação prevista para 2021, não haverá a coleta de assinaturas.

Essa fala reforça a compreensão, por parte da gestão do programa, que a sua vinculação a essa dimensão de fiscalização do cumprimento de condicionalidades se contrapõe à lógica adotada no acolhimento realizado pelas equipes, que perpassa a responsabilização e não o controle dos indivíduos acompanhados. Portanto, a necessidade de se desvincular desse aspecto de obrigatoriedade se dá justamente para trazer maior aproximação com o público e o fortalecimento do vínculo.

Adicionalmente, nota-se que o próprio Judiciário tem dificuldade de compreender o papel do programa¹¹⁰, repassando responsabilidades que seriam da execução penal. O PrEsp, idealmente, deveria ser apenas uma ponte para coleta dessas assinaturas.

Ainda sobre esse a interlocução com as instituições de justiça, cabe colocar que o PrEsp facilita o acesso dos egressos a informações dessas instituições. Isso porque boa parte do público tem dificuldade de atualizar sua situação processual e de obter outras informações, o que se dá em decorrência das vulnerabilidades apresentadas somadas à formalidade imposta nesse contexto, pela própria natureza das instituições judiciais.

Outra relação importante para o acesso à Justiça é a estabelecida com a Defensoria Pública. São feitos encaminhamentos para essa instituição para o acompanhamento dos processos de cumprimento de pena no que cabe ao defensor público, visto que a maior parte dos egressos não possui advogado constituído. O programa esbarra, todavia, em algumas dificuldades, quando não há defensor público da Execução Penal no município, por exemplo. Assim, também há a possibilidade de articulação com universidades de Direito para prestação do atendimento jurídico ao público em contextos em que a Defensoria não é atuante.

Em suma, a articulação com o sistema de justiça também é fortemente marcada pela ambiguidade quanto aos papéis de cada um dos atores envolvidos, sendo possível identificar uma dualidade que reforça a dimensão de conflito no programa. A dimensão de controle que é uma expectativa do Poder Judiciário se contrapõe à concepção de vinculação voluntária, gerando entendimentos diferentes. A percepção do público sobre o tipo de relação existente entre o programa e o Judiciário tende a prejudicar a vinculação e a adesão, o que fez com que os implementadores reavaliassem a forma como a parceria é estabelecida. Para o Judiciário, contudo, é uma parceria vantajosa na medida em que o programa operacionaliza uma obrigação

¹¹⁰ Sobre esse aspecto, o fato de que o PrEsp funciona na mesma unidade de Prevenção que a Ceapa, programa responsável pelo acompanhamento das alternativas penais, dificulta o discernimento entre os papéis desempenhados por cada um. Enquanto a Ceapa tem uma perspectiva de acompanhamento da pena restritiva de direitos, essa premissa não existe no PrEsp e não há, na dinâmica do programa, um aspecto fiscalizador da pena, do andamento processual, de atualizações de endereço do egresso.

da própria vara e facilita o cumprimento das condicionalidades. Esse tipo de relação se dá de forma relativamente mais uniforme em todos os municípios em que o programa é implementado, mas também depende da forma como a relação é construída no âmbito local.

7.8 Assistência material por meio de cestas básicas e vale transporte

A LEP dispõe sobre a garantia da assistência material ao egresso, contudo não define instrumentos para a efetivação dessa prestação. Adicionalmente, o egresso tem direito como qualquer cidadão ao acesso às políticas de transferência de renda. Para mapear as demandas materiais mais imediatas, os analistas do PrEsp atuam para identificar se a família do egresso recebe algum tipo de benefício e se ele se enquadra como potencial beneficiário. São feitos, a partir dessa verificação, encaminhamentos para que se garanta a inscrição no Cadastro Único – CAD-Único para Programas Sociais do Governo Federal, por exemplo, contando com o apoio das Secretarias de Assistência Social e dos CRAS.

Por parte do próprio programa, essa assistência se dá com a concessão de benefícios emergenciais, como a cesta básica e o vale social¹¹¹. Conforme as diretrizes metodológicas, esse tipo de assistência não possui caráter permanente e é concedida a partir da avaliação da equipe técnica, tomando como base os atendimentos realizados. Tal avaliação considera aspectos associados à vulnerabilidade da baixa renda e privações do contexto familiar, assim como o tempo de saída do sistema prisional. Essa concessão é entendida também como uma estratégia para vinculação.

O atendimento dessas demandas materiais do público, como a disponibilização de cestas básicas, vale-transporte, dentre outros auxílios de prestação direta, depende do volume de recursos disponibilizados pelo Estado, que é limitado, impedindo muitas vezes sua viabilização.

Também aqui há conflito de competências jurisdicionais uma vez que benefícios específicos de prestação direta a esse público, sem ser por meio do CAD-Único, por exemplo, ficam em um limbo de competências entre o estado e o município. Não há, portanto, a institucionalização sobre tal responsabilidade, havendo uma dificuldade de garantia da implementação desse tipo de assistência:

[...] A gente tinha um passe rodoviário, que a unidade entregava para as pessoas que estavam saindo e tinham que ir pra outra cidade. Em 2019 suspendeu esse passe. Eu fico me perguntando o que que a unidade tá fazendo? Como que a unidade está fazendo com essas pessoas. E aí vem um grupo de familiares de egressos fazendo

¹¹¹ Benefício na forma de gratuidade no transporte coletivo público.

pressão dentro do estado. Esse grupo chega pra mim. **E aí quando eu vou falar: município, eu preciso de uma passagem pra ir embora. O município fala assim pra mim: esse público não é meu não, é do estado. Então é um público que está no limbo, ele não tá em lugar nenhum, ele não é de responsabilidade porque ele já saiu da unidade, ele não é morador do município, então o município não tem o que fazer com ele, ele tá no limbo** (Entrevistada 4, grifo nosso).

Portanto, as demandas materiais de assistência a esse público não são universalizadas e possuem baixa institucionalização. Não restam estabelecidas claramente as responsabilidades de cada ente e, ainda, fica evidente que há uma relegação das necessidades materiais específicas do egresso por parte do estado e do município. Não é possível afirmar, portanto, que todos os egressos tenham acesso a esses benefícios. A oferta dessa assistência de forma mais sistemática poderia ser, inclusive, um potencial para se estabelecer o vínculo de atendimento com esse público, caso houvesse vinculação de recursos para tal.

7.9 Realização e participação em eventos, campanhas, seminários para apresentação de resultados e debates sobre a temática

O processo de sensibilização para a pauta dos egressos do sistema prisional permeia todos os produtos da implementação já analisados. As entrevistadas salientaram a todo o tempo que se trata de uma pauta de difícil sensibilização, motivo pelo qual ações mais estruturadas são previstas. Identificou-se que a realização e participação em eventos, campanhas e seminários para debate sobre a temática se dá em caráter continuado, mas não sistemático, dependendo da organização da equipe técnica, tanto em espaços próprios do programa quanto em outros espaços, conforme relatado pela Entrevistada 8:

[...] a gente participa dos espaços **específicos de discussão de rede já constituída. [...] espaços constituídos no município**. Aí as participações também vão, a depender do setor, a depender de quem são as instituições que compõem essa rede e, também, depende, a gente se organiza pra poder participar, tendo esse entendimento. [...] você tem hoje constituída a rede de atenção a pessoas egressas do sistema prisional aqui na região metropolitana. Então tem uma série de locais que também são estratégicos pro programa estar pra discussão dessa pauta do egresso (Entrevistada 8, grifo nosso).

Cabe destacar que são realizados, esporadicamente, seminários mais amplos e a equipe acompanha as articulações da rede que é mais fortalecida na RMBH e, atualmente, no âmbito nacional. Ações de divulgação e comunicação dos resultados acontecem, tanto por meio de canais do Instituto Elo quanto por meio da Assessoria de Comunicação da Sejusp, em caráter mais institucional. A própria equipe também produz materiais para a comunicação, como um relatório de Boas Práticas, que é divulgado para a rede de parceiros.

Assim como ocorre nas ações de articulação com a rede para encaminhamentos, há uma resistência à pauta em determinados locais de implementação. Esse tipo de sensibilização é tido como fundamental especialmente por essa dificuldade de abertura ao diálogo sobre a condição do egresso. As entrevistadas listaram como razões para essa resistência: senso comum, questões processuais e aspectos relacionados a um moralismo e a um juízo de valor pessoal da pessoa que cometeu um crime. Até mesmo na RMBH, onde há maior oferta de serviços, não necessariamente verifica-se maior abertura para a atenção às especificidades do público.

Nessa perspectiva, a implementação desse tipo de ação também enfrenta resistência em razão do estigma relacionado ao público. As equipes acabam desempenhando um papel muito exaustivo em prol da sensibilização, encontrando grande resistência nos contextos em que o programa atua. Essa resistência não implica necessariamente conflito, mas, sim, a não adesão ou a cooperação oscilante nas parcerias necessárias à implementação, que é altamente dependente desses recursos de atores locais.

8 A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS EM PERSPECTIVA COMPARADA

Neste capítulo interpretou-se, em perspectiva comparada, os processos de implementação do Fica Vivo! e do PrEsp, tendo em vista as questões de pesquisa e hipóteses colocadas a partir da literatura. Na primeira seção, foi sistematizada a análise dos arranjos institucionais e sobre como se deu sua efetivação na prática, especialmente considerando a potencialização, ou não, das capacidades político-relacionais para a implementação. Na segunda seção, foram relacionadas as características programas quanto à matriz de conflito e ambiguidade e como essas dimensões se manifestam refletindo nos tipos de implementação. A partir da discussão realizada, foram sintetizadas, também, características comuns identificadas na análise dos produtos (*outputs*) da implementação dos dois programas.

8.1 Arranjos institucionais e capacidades político-relacionais para a implementação dos programas

A primeira hipótese da qual se partiu foi a de que os arranjos institucionais dos programas apresentam diferenças entre si, que resultam, também, em formas variadas de definir e coordenar atores na implementação, de processar conflitos e interesses, podendo favorecer, ou não, a aprendizagem e a inovação como resultados do processo de implementação. Nessa mesma linha argumentativa, os arranjos oportunizariam, ou não, o desenvolvimento de capacidades político-relacionais, entendidas como habilidades e procedimentos de inclusão de múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada no processo de implementação, objetivando viabilizar a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte às políticas.

Essa hipótese foi estabelecida com base na identificação de que ambos os programas demandam cooperação e a adesão entre diferentes atores que se relacionam, na implementação, para a entrega dos produtos. Boa parte dos produtos e processos analisados nos dois programas envolve algum tipo de articulação com outras instituições e atores da política, externos à gestão dos programas, ou a interação direta com os usuários. Um dos focos da investigação foi, portanto, as possíveis dificuldades existentes para alcançar essa articulação e adesão.

Identificou-se como aspectos-chave do arranjo institucional do Fica Vivo! que favorecem a capacidade político-relacional na implementação do programa: 1) a viabilização de uma instância de articulação própria, formalmente instituída, em seu Eixo de Intervenção Estratégica – os GIEs. Foram identificadas também estratégias desenvolvidas na

implementação desses grupos para ampliar a sua legitimidade entre as instituições que o compõem, fomentando a adesão, como a coordenação compartilhada com o Ministério Público, a criação da gerência de intervenção estratégica e a preparação dos gestores sociais para atuação mais assertiva nesses grupos. Esses aspectos demonstraram a dimensão de aprendizagem na implementação desse arranjo. 2) A atuação dos oficinairos como implementadores do programa no âmbito local foi identificada como inovação desse arranjo institucional no sentido de fortalecer a interação e a legitimidade junto ao público-alvo. Conforme apontado, eles viabilizam que o programa se instale nos territórios e incorporam outras dimensões de saberes e informações, além de vivências próprias, sem as quais seria muito difícil a implementação.

Há outros aspectos do arranjo, contudo, que demonstram dificuldades para garantir a adesão de atores específicos. O programa depende de interações informais que ocorrem entre os implementadores no nível local e com outras políticas públicas. Essas interações acontecem por meio de reuniões e diálogos nos territórios, em caráter mais informal. Essas interações informais são, contudo, muito importantes para garantir a implementação em rede, sem a qual o programa não se efetivaria. Ainda, a proposta de articulação entre proteção social e intervenção estratégica, que era um dos principais pontos desse arranjo, se desenvolveu de maneira a separar o papel de cada um dos eixos, sendo os elos de atuação conjunta mais dependentes dos perfis dos implementadores envolvidos nos locais de implementação.

Por sua vez, o PrEsp apresenta um arranjo mais frágil em termos de institucionalização da interação, em que a implementação depende, principalmente, do perfil dos implementadores e da disponibilidade da rede parceira do programa no âmbito local, não sendo verificados mecanismos de indução à participação, que não os contatos e sensibilização por parte das equipes, que se fazem extremamente importantes em decorrência disso. O estabelecimento de fluxos de referência e contrarreferência com a rede também é um aspecto relevante na articulação com esses atores no nível do município. A dificuldade de se obter cooperação e adesão mais sistemáticas de outras instituições envolvidas parece ser condicionada ao próprio prestígio concedido à pauta e ao estigma relacionado à condição do egresso.

Vislumbra-se como potencial mecanismo que pode induzir as ações de empregabilidade e qualificação a presença do incentivo financeiro às empresas que contratarem egressos, como era previsto no Projeto Regresso. Esse tipo de incentivo, contudo, não conta com recursos para implementação, conforme identificado na análise. Também se entendeu ser relevante a vinculação de recursos específicos que possam fomentar a adesão dos egressos, como a

prestação dos benefícios de forma mais sistemática. Esses mecanismos e instrumentos podem ser importantes no sentido de viabilizar a adesão.

O Quadro 6 resume esses achados para os dois programas:

Quadro 6 - Arranjos institucionais e capacidades político-relacionais na implementação dos programas Fica Vivo! e PrEsp

Programas	Fica Vivo!	PrEsp
Características dos arranjos institucionais em funcionamento	<p>Mecanismos e processos para a coordenação de atores e interesses efetivados</p> <p>Grupos de Intervenção Estratégica - estrutura formalmente instituída para articulação;</p> <p>articulação de rede (proteção social e outras políticas públicas): diálogos e reuniões locais;</p> <p>articulação com o GEPAR: diálogos e reuniões locais.</p>	<p>Não há estruturas formais previstas para a articulação de atores;</p> <p>articulação de rede (proteção social e outras políticas públicas): diálogos e reuniões locais, estabelecimento de fluxos de referência e contrarreferência;</p> <p>articulação para qualificação, trabalho e emprego: diálogos e reuniões locais e atividades de sensibilização, captação de recursos, dentre outras;</p> <p>articulação com as unidades prisionais: parceria local para a implementação das atividades, troca de informações;</p> <p>articulação com o sistema de justiça: parcerias com o Poder Judiciário para encaminhamento do público.</p>
	<p>Gargalos na implementação dos arranjos</p> <p>Estruturas de coordenação previstas no decreto de criação do programa: não foi implementada uma estratégia de coordenação conjunta para o programa como um todo.</p>	<p>Incentivo à contratação de egressos por meio de repasse de recursos do Estado: suspenso por falta de recursos.</p>
Resultados do arranjo institucional/ capacidades político-relacionais	<p>Verificação de adaptações nos arranjos - aprendizagens, legitimidade e que contribuem para o aprimoramento da política, desempenho e aceitabilidade</p> <p>Co-coordenação do GIE com o Ministério Público para garantir a legitimidade e a adesão dos demais atores;</p> <p>desenvolvimento da estratégia de implementação com os oficineiros, que garantem a legitimidade e adesão do público-alvo;</p> <p>desenvolvimento de estratégias voltadas para a capacitação dos gestores sociais de modo a atuar</p>	<p>Desenvolvimento de fluxos de encaminhamento junto à Rede de Proteção Social;</p> <p>ações de sensibilização para o atendimento às especificidades do público.</p>

assertivamente no GIE, pautando a proteção social.

Habilidades e procedimentos de inclusão de múltiplos atores de forma articulada

Fortemente dependentes do perfil dos implementadores no âmbito local e influenciado pela natureza da política

Fonte: Elaboração própria

Dito isso, verifica-se, para ambos os programas, que a concretização do funcionamento dos arranjos institucionais previstos é fortemente condicionada pelas características da política. Os programas de Prevenção analisados possuem características que combinam flexibilidade e adaptabilidade na ponta, envolvendo uma forte interação com o público-alvo e com os atores implicados no contexto micro da implementação. Essas características, inerentes à natureza dos programas, pressupõem que o arranjo institucional definido formalmente é uma espécie de guia geral da implementação, mas que, necessariamente, essas políticas são também formuladas simultaneamente à execução das atividades e à entrega dos *outputs* previstos, condicionadas pelo caráter interativo da implementação.

Para os dois programas, é importante destacar a função primordial desempenhada pelos implementadores: analistas, gestores sociais, supervisores e diretores, além dos oficineiros, no caso do Fica Vivo!. Foi identificada a existência de processos de trocas, formais e informais, entre esses atores que potencializam a aprendizagem sobre a implementação da política, desenvolvendo formas particulares de lidar com os problemas encontrados nos casos acompanhados. O acompanhamento próximo e contínuo é uma característica que tende a favorecer, também, o monitoramento e a retroalimentação em torno de boas práticas implementadas, ou a correção de rumos.

Também é necessário enfatizar que, a despeito de a política ser implementada por um ator externo (a Organização Social parceira), o estado acabou por incorporar vivências e saberes dos implementadores da ponta. Conforme informações obtidas nas entrevistas, quase a totalidade dos cargos da estrutura da Supec são ocupados por profissionais que possuem experiência e trajetória na implementação dos programas no âmbito local. Esse traço é tido como fundamental, para conferir a expertise técnica e a identificação vocacional dos implementadores com a política de Prevenção. Não obstante, essa incorporação se dá de forma relativamente frágil pois se trata de cargos em comissão, e não de servidores concursados.

Ao mesmo tempo em que a necessidade de haver flexibilidade é uma característica inerente dessas políticas, a dependência dos implementadores impõe, por outro lado, também

um alto grau de imprevisibilidade nos resultados. Essa dependência faz com que os processos de articulação aconteçam de maneiras diferentes para cada um dos locais de implementação, podendo existir tanto locais em que a política é plenamente executada como aqueles em que há um maior *déficit* de implementação. Os espaços de articulação com a rede de proteção social são exemplos de como isso ocorre. Como desdobramento, há uma demanda contínua de mobilização para manutenção da adesão dos atores em torno dos objetivos e do atendimento ao público focalizado.

A dificuldade de articulação de atores também remete à dualidade constituída na tentativa de se tentar conciliar, em ambos os programas, a linguagem da segurança pública com a proteção social. Compor a pasta da Segurança Pública é um ponto importante na concepção dos programas e demonstra-se positivo para viabilizar a participação de atores como as polícias, o Sistema de Justiça, o Sistema Prisional e Socioeducativo. Uma possível transferência para a pasta do desenvolvimento social perpassaria por uma descaracterização do arranjo e dos objetivos, além de diminuir o alcance dos programas junto às instituições mencionadas de justiça e segurança. Tanto é que, tradicionalmente, as políticas sociais não têm uma forte interlocução com essa pauta. O arranjo institucional dos programas de Prevenção inova, assim, ao trazer essa dimensão de articulação.

Por outro lado, estar vinculado à segurança também é um desafio para a implementação, na medida em que é difícil, para as equipes de ponta, estarem atreladas a um braço repressivo, punitivo e de controle do Estado, especialmente porque afeta a vinculação e a percepção do público-alvo. Esse aspecto de dualidade do arranjo torna ambos os programas extremamente complexos de se implementar, o que também se expressa em dificuldade na definição de papéis exercidos por cada um dos atores.

Entende-se que a experiência de ambos os programas se dá no sentido de buscar o fortalecimento dessas redes de forma institucionalizada, a fim de conferir maior legitimidade para a implementação. Essa também é uma característica dos programas de Prevenção: o esforço pela permanência dentre as ações de segurança pública no Estado faz com que os próprios implementadores busquem elos de conexão externos. Ao longo dos últimos anos, a política de Prevenção sofreu reiteradas ameaças de corte e cortes efetivos que geraram repercussões nessa rede de atores envolvidos: desde os usuários da política até as instituições como a Polícia Militar, Ministério Público, Polícia Civil, o Poder Judiciário, os equipamentos públicos locais e parceiros da política no Poder Legislativo. Entendeu-se que essas articulações, que se voltam à construção de legitimidade, apresentam um potencial de desenvolvimento de

capacidades político-relacionais nesses programas, voltadas também à implementação. A legitimidade para continuidade, ainda, não significa que esses programas sejam prioritários, mas que foram incorporados em caráter incremental às demais temáticas tratadas na segurança.

Argumenta-se que os arranjos institucionais de implementação do Fica Vivo! e do PrEsp, em seu funcionamento concreto, apresentam características similares naquilo em que dependem amplamente dos implementadores, sobretudo nas articulações que se dão em caráter mais informal no nível local. As premissas de articulação presentes nos dois programas são claras sobretudo aos analistas, gestores sociais e à gestão dos programas no nível da Subsecretaria e entendeu-se que a forma como essa articulação efetivamente acontece fomenta e favorece a capacidade político-relacional desses programas na inclusão de múltiplos atores para a implementação. Todavia, a natureza das políticas que enfocam um público extremamente estigmatizado, que perpassa por múltiplos processos de exclusão e, por vezes, até por julgamento moral por parte de outros atores envolvidos, faz com que seja extremamente complexo construir esse tipo de capacidade em torno de consensos que se tornem mais abrangentes e permitam a priorização desses programas na pasta da segurança pública.

A despeito dessa similaridade, o arranjo do FicaVivo! mostrou-se mais robusto em viabilizar a interação entre atores que possuem visões diferentes sobre o programa e o público-alvo. O interesse na troca de informações por parte das instituições no GIE, por exemplo, e o fato de que há interações reiteradas e frequentes ao longo do tempo parece contribuir para o fortalecimento desse tipo de diálogo, ainda que ele seja permeado por uma dificuldade de se estabelecer papéis mais claramente.

Pontua-se que os espaços da Política de Prevenção tendem a potencializar entendimentos diversos entre esses atores, a despeito de concepções arraigadas na segurança pública. Os problemas percebidos têm origem também estrutural e de difícil solução. Entendendo que a capacidade relacional está associada à legitimidade, aprendizagem e inovação no processo de implementação, compreendeu-se que os processos de articulação entre atores para a implementação dos programas fomentam a construção de novas capacidades na área de segurança pública, sendo exemplos, ainda que mais pontuais diante das características institucionais da política, de uma tentativa de se estabelecer arranjos mais coerentes com o contexto democrático e capazes de contemplar diferentes atores. Adicionalmente, entende-se também que se trata de desenvolvimentos novos visto que espaços como este inexistiam, ou existiam de forma mais frágil, previamente à implementação da política de Prevenção.

8.2 Conflito, ambiguidade e características dos programas quanto aos tipos de processo de implementação

A segunda hipótese colocada foi a de que as dimensões de conflito e ambiguidade se manifestam de forma diferente entre os dois programas, implicando, também, variações quanto ao tipo de processo de implementação. Inicialmente, foram identificados elementos sobretudo do tipo de implementação política (alto conflito e baixa ambiguidade) no Fica Vivo! e da implementação simbólica no PrEsp (alto conflito e alta ambiguidade). A análise dos *outputs* revelou, entretanto, que tais características variam não apenas entre os casos, mas internamente a eles, a depender do processo ou atividade implementada. Ainda, os achados levaram à relativização do enquadramento categórico dos programas em determinado tipo de implementação, dentro do modelo de Matland (1995).

Os programas são similares quanto ao conflito e ambiguidade na implementação de atividades de atendimento direto ao público-alvo, que envolvem a alta interação dos implementadores com esse público e, por conseguinte, alta ambiguidade, tendo em vista que os atendimentos são customizados e as análises de caso envolvem ampla discricionariedade da parte desses agentes. A alta interação com o público, por parte dos analistas, nesse atendimento, para os dois programas, envolve menor conflito. Para esse tipo de atividade, é possível atribuir características do tipo de implementação experimental. As formas de interação podem variar fortemente no contexto de implementação micro, e de localidade para localidade em que os programas são implementados. Os atores, suas percepções, perfis, e atividades programáticas variam largamente entre as configurações da política.

No Fica Vivo!, verificou-se que as atividades do Eixo de Proteção Social são marcadas notadamente por características da implementação experimental, remetendo ao papel dos implementadores na forte interação com o público-alvo e com os atores locais em cada um dos territórios. Tais ações são desenhadas por território, a depender da análise da dinâmica da violência e da criminalidade, das características culturais e sociais daquela localidade, bem como do perfil dos jovens e adolescentes que compõem o público do programa. Assim, são adaptados os tipos de atendimento, temas, frequência e localidade das oficinas implementadas no contexto local. O papel exercido pelos oficinairos para garantir a legitimidade do programa junto ao público e a adesão no âmbito das oficinas é fundamental, bem como o dos analistas e gestores sociais, no atendimento e articulação com a rede nos territórios.

Reforça-se, nessa perspectiva, que o Fica Vivo! é altamente dependente dos perfis desses implementadores e das relações que se estabelecem no contexto local. O processo de

implementação é mais bem-sucedido quando a vinculação com o território é maior, possibilitando intervenções mais assertivas e coerentes com a realidade territorial. Em territórios onde essa vinculação é mais frágil, possivelmente também existirão gargalos na implementação.

No PrEsp, também os tipos de atendimento e encaminhamento e o desenho dos grupos realizados com egressos varia a depender das características desse público e de suas demandas individuais, bem como do produto que está sendo entregue. Temas tratados nos grupos, a decisão por incluir ou não a família nos acompanhamentos, possibilidades de encaminhamento para o trabalho e cursos de qualificação: todas essas atividades são definidas a partir das decisões dos agentes implementadores na ponta em conformidade com o perfil, com o tipo de vínculo que se consegue formar com o público, e com a disponibilidade da rede.

Pode-se dizer que a dimensão de ambiguidade marca ambos os programas, não no sentido necessariamente de não haver uma clareza em relação aos objetivos e meios, mas como uma característica intrínseca desse tipo de política pública que pauta uma forte interação com os usuários e uma flexibilidade necessária para a customização das demandas desse público e do contexto local, tanto dos territórios quanto dos municípios. A ampla discricionariedade dos implementadores é, portanto, também inerente à natureza das ações implementadas, que pressupõem uma necessidade de garantir a adesão do público-alvo e de diferentes atores às atividades.

Não obstante, entendeu-se que o fator discricionário é equilibrado por estratégias adotadas na implementação, como o acompanhamento contínuo e próximo da gestão entre Estado e OS, sobretudo por meio das diretorias dos programas e dos supervisores metodológicos, que acompanham todas as equipes de ponta, discutindo casos e pautando possíveis gargalos na implementação de cada uma das ações. Ao menos para as equipes internas ao programa, a alta ambiguidade não parece implicar “pontas soltas”, mas espaços de construção de conhecimento sobre o público-alvo e sobre a implementação, podendo gerar assim “efeitos de *feedback*”. Essa perspectiva vai ao encontro da concepção de implementação como espaço também de construção do conteúdo da política pública e de aprendizagem, na medida em que ela oferece elementos de reformulações a depender das realidades encontradas na prática e da decisão dos implementadores. O desafio parece ser fazer com que o grande volume de informações produzido se desdobre efetivamente em aprendizado institucional no âmbito do Estado e de suas políticas públicas, não se limitando à política de Prevenção.

Por outro lado, verificam-se diferenças quanto à implementação de atividades específicas dos programas envolvendo atores que, em geral, possuem visões diferentes sobre o público-alvo, como a implementação dos GIEs e a articulação com o GEPAR, no Fica Vivo!, e a articulação com o sistema de justiça e as unidades prisionais, no PrEsp. A dimensão de ambiguidade, para os dois programas revelou-se alta também para esse tipo de atividade. Embora existam objetivos definidos claramente, tais definições são genéricas e dependem, também, do perfil dos implementadores, o que se desdobra em configurações que variam de local para local também na relação entre as instituições envolvidas. Tais produtos e atividades necessariamente envolvem maior conflito que aquelas de interação com o público-alvo, dimensão se desenvolveu de forma diferente para os dois programas. Essas características levariam à interpretação de que o Fica Vivo! e o PrEsp poderiam estar no quadrante da implementação experimental ou da implementação simbólica, no modelo de Matland (1995), a depender de como se desenvolveu o conflito.

No caso do Fica Vivo!, entendeu-se que tanto a ambiguidade quanto o conflito são elevados para esse tipo de atividade, o que levaria a caracterizá-lo em uma implementação de tipo simbólico. As atribuições do eixo de Intervenção Estratégica são ambíguas, assim como o papel dos atores envolvidos e a interação com o eixo de Proteção Social. É possível interpretar, ainda, que a ambiguidade pode ser uma estratégia para lidar com o conflito, mas não é possível inferir que o conflito pode ser reduzido ao longo do tempo, pois ele é inerente ao desenho da política. Os atores desenvolvem estratégias para lidar com interlocutores com visões diferentes, mas isso não significa que o conflito foi superado.

Apesar de ambiguidade e conflito serem altos, não se entendeu que o programa possa ser enquadrado, categoricamente, no tipo de implementação simbólico. Isso porque essas características não fazem com que implementação assuma um formato simbólico, na prática, pois, a despeito das dissonâncias que podem existir entre as instituições na implementação, as ações previstas são efetivamente implementadas. Os produtos previstos são entregues – havendo variação entre a forma como isso acontece, entre os locais de implementação. Essas questões levaram à relativização da matriz de conflito e ambiguidade, pois, para o caso em questão – com alto conflito e alta ambiguidade – não é possível enquadrar as características no tipo de implementação simbólico, conforme predito pelo modelo.

No Fica Vivo!, interpretou-se que as atividades de articulação de atores têm características que se relacionam mais à implementação política. Para políticas desse tipo, a obtenção de conformidade não é automática e, mesmo existindo clareza quanto aos objetivos e

atividades – menor ambiguidade –, determinados atores cuja percepção sobre o público-alvo, por exemplo, é divergente das equipes do programa, podem dificultar a implementação das ações previstas conjuntamente. Conforme Matland (1995), nesse tipo de implementação, há maior abertura a influências contextuais e são extremamente relevantes estratégias que busquem viabilizar a cooperação de atores cujos recursos são vitais para a implementação. São importantes, portanto, mecanismos que consigam garantir a adesão. O principal espaço de interação existente entre os atores da segurança pública, no caso, o GIE, tem sua legitimidade reforçada pelo Ministério Público, o que remete à capacidade política do programa para garantir a adesão de outras instituições, viabilizada por meio dessa parceria, conforme o relato das entrevistadas, e, portanto, à dimensão de poder na implementação. A legitimidade associa-se, ainda, a uma perspectiva do controle da atuação dessas instituições, que merece ser melhor investigada em estudos futuros.

Considerando os resultados obtidos em outras pesquisas acerca da redução de homicídios no âmbito dos territórios onde o Fica Vivo! atua, é possível, ainda, destacar que os achados da pesquisa contribuem para compreender como opera a relação entre a polícia e o programa nesses territórios, de modo a subsidiar novas compreensões sobre como ele interfere no fenômeno das dinâmicas de criminalidade e violência locais. Nessa perspectiva, reconhece-se que o perfil do comandante do GEPAR é determinante para que as equipes consigam efetivamente dialogar sobre as pautas da proteção social ao público do programa. Ainda, essa relação parece ser produtiva em determinados locais, ela é bem mais complexa em outros em que não há uma grande adesão por parte desse grupamento da PMMG ao diálogo com o programa. Isso reforça características também da implementação política, visto que o fator central é a capacidade do programa de garantir esse diálogo.

O fato de que o conflito se mantém alto em relação aos valores e às formas de atuação das instituições é a principal dissonância no próprio desenho do programa, mas essa interação é necessária para garantir os objetivos colocados. Foi possível verificar que é necessário fazer com que as instituições cooperem no grupo de intervenção estratégica, assim como a relação com a polícia, por exemplo. Ainda que reduzida ao que é necessário, a interação acontece entre intervenção estratégica e proteção social, o que faz com que ela não se dê apenas em caráter simbólico.

No caso do PrEsp, fato de haver a necessidade de convencer e mobilizar atores para a implementação significa que há resistência, especialmente em razão da condição de invisibilidade e estigmatização do público-alvo e ao parco reconhecimento do problema,

remetendo à dimensão de conflito. Na tipologia de Matland (1995), políticas como essa também podem ser consideradas simbólicas em decorrência de sua potencial contribuição para enfatizar objetivos relevantes e em confirmar aspectos relevantes da atuação do Estado. No PrEsp, a implementação é altamente condicionada pela disponibilidade de recursos e condições que devem ser viabilizados no âmbito local. Caso essas condições não se verifiquem, efetivamente é possível caracterizar que o programa seria implementado em caráter mais simbólico. Contudo, não é possível inferir que não há a intenção de implementar tais ações e a análise leva a concluir que os recursos não são completamente insuficientes em nenhum local de implementação do programa, ainda que exista uma fragilidade decorrente da dependência de recursos externos, que variam a depender do município.

O fato de os atores não serem totalmente opostos, mas de haver certo desinteresse no problema sobre o qual o programa se propõe a intervir é um problema para a implementação na medida em que a colaboração é condição essencial para garantir as atividades executadas pelo programa. Esse aspecto remete a como a dimensão de conflito se desenvolve no programa, que é diferente do que ocorre no Fica Vivo! pois não se identifica uma fonte forte de coerção e legitimidade que consiga estimular o envolvimento dos diferentes atores. Assim, o entendimento divergente em relação ao público-alvo se desdobra em maior dificuldade de mobilização e adesão, mas não necessariamente em impasses e divergências como é o caso do Fica Vivo! em que esses atores efetivamente interagem em espaços específicos.

No caso do PrEsp, é plausível afirmar que o programa tem características sobretudo da implementação experimental também para as atividades de articulação e sensibilização, pois é possível que o programa assuma diferentes configurações em cada município a depender da disponibilidade de recursos da rede e da forte interação e discricionariedade dos implementadores para elaborar as ações e encaminhamentos com esse público de forma customizada. Verifica-se que os implementadores do programa têm um papel determinante na formulação da política pois há maior indefinição quanto ao escopo das ações.

Um resultado não antecipado nas hipóteses que vale mencionar é que a dimensão de conflito que inicialmente assumiu-se materializar especialmente na interação dos programas com as demais instituições de justiça e segurança pública, também se manifesta, na prática, nas relações entre os programas e as políticas sociais no âmbito local. Relatos relacionados à dificuldade de se garantir o acesso do público dos egressos e dos jovens atendidos pelo Fica Vivo! ilustram essa dimensão, que não era esperada inicialmente. Esse achado também suscita

a discussão sobre a desigualdade na implementação de políticas públicas e juízos de valor feitos por parte dos implementadores em relação aos usuários.

Em suma, são verificadas características de diferentes tipos de implementação em um mesmo programa, a depender do tipo de ação que está sendo implementada e da forma como ela é implementada. Os programas guardam alguma semelhança em aspectos associados ao atendimento ao público-alvo que envolve alta interação, remetendo ao tipo de implementação experimental. Todavia, é atribuída uma diferença importante acerca de como se desenvolve o fator conflito, que tem consequências para a implementação de ações articuladas e à interação entre os atores para a implementação dos programas. Essa dimensão levou a relativizar, no trabalho, o modelo de Matland (1995), visto que nem sempre as características objetivamente se enquadram categoricamente nos tipos. O quadro abaixo resume esses aspectos:

Quadro 7 - Conflito, ambiguidade e tipos de implementação no Fica Vivo! e no PrEsp

	Programas	Fica Vivo!	PrEsp
Tipo de atividade	Alta interação com o público-alvo	Alta ambiguidade e baixo conflito: tipo de implementação experimental.	
	Ampla articulação de atores relevantes à implementação	Alta ambiguidade e alto conflito. Relativização do modelo, pois não leva a uma implementação necessariamente de tipo simbólico. Identificação de características associadas à implementação política.	Alta ambiguidade, conflito relativamente reduzido em decorrência do desinteresse na participação por parte de atores relevantes. Enquadramento no tipo de implementação experimental. Relativização das características associadas à implementação simbólica.

Fonte: Elaboração própria

8.3 Características comuns à implementação dos dois programas

A pergunta geral que guiou a análise concentra-se em compreender se há diferenças entre os *outputs* da implementação entre os dois programas analisados. Argumenta-se que existem diferenças encontradas na forma como efetivamente ocorreram os processos e as entregas previstas entre os programas, associadas a características que são, também, variadas, conforme demonstrado na análise dos arranjos institucionais e às dimensões de conflito e ambiguidade, mas também características similares significativas, que podem se dar em função de ambos serem programas de Prevenção à Criminalidade e, portanto, com premissas similares em sua concepção. Esta seção sintetiza, pois, as características comuns encontradas que

influenciam nos produtos da implementação, relacionando-as também a perspectivas teóricas discutidas.

Inferiu-se que os produtos da implementação, para ambos os programas, são fortemente dependentes das formas de atuação dos implementadores, de sua interação e suas práticas junto ao público-alvo. Por sua vez, a interação com o público-alvo é influenciada diretamente pela percepção que os agentes implementadores das diferentes instituições têm deste público e, por outro lado, pela relação de confiança e legitimidade conferida, pelo público, àqueles agentes. A variação nos perfis dos atores envolvidos está associada a formas de implementação também variadas entre os diferentes contextos de implementação dos programas. Essa atuação depende do território ou localidade em que as interações ocorrem, do perfil dos atores específicos e do perfil do público-alvo.

Uma característica central desses programas é a flexibilidade e adaptabilidade ao contexto de implementação, que implica ampla discricionariedade para os implementadores atuando no âmbito local, territorial e, também, que muitas decisões são tomadas no momento da implementação. Há, pois, uma complexidade inerente na implementação desse tipo de programa, que depende do papel ativo dos implementadores, inclusive para a mobilização de recursos essenciais para que os programas se materializem. O caráter aberto da implementação implica que é nesse momento que os programas tomam forma, o que torna a implementação um processo também de formulação da política.

Essas características reforçam as concepções que compreendem a implementação como um processo interativo, que envolve não apenas as atividades de execução, mas também as mudanças e reformulações, e refutam a separação linear entre formulação e implementação. Demonstram, além disso, que as interações e decisões tomadas nos contextos locais pelos implementadores influenciam no resultado da política de forma determinante, como engrenagens que podem explicar sua maior ou menor efetividade. Assim, embora não seja objeto da pesquisa a análise dos resultados em termos de impactos, ou *outcomes*, entendeu-se que, para os programas em questão, as características da implementação no âmbito local atuam como mecanismos intervenientes determinantes da relação entre a política definida no nível central e diferentes impactos verificados em contextos também variados.

Outro aspecto essencial verificado relaciona-se ao próprio público-alvo. Ambos os programas se direcionam a públicos que passam por processos reiterados de estigmatização, exclusão social e violência. O enfoque desse último aspecto, que os diferencia dos programas universais das políticas sociais, torna esse estigma ainda mais acentuado. Isso tem como

desdobramento que ambos os programas demandam constante trabalho de sensibilização dos atores envolvidos, especialmente das redes de serviços públicos sob competência dos municípios, sem as quais os programas não possuem efetividade. Entende-se ainda, que a dimensão intersetorial dessa política pública, embasada na concepção de Segurança Cidadã que enfoca a multicausalidade do fenômeno da violência, é de difícil implementação, tendo em vista não só a dificuldade, comum a outras políticas públicas, de construir ações conjuntas com outros setores de políticas, mas também um desafio inerente ao fato de ser uma política vinculada à Segurança Pública, que traz todo seu contexto institucional tradicionalmente ligado a ações com enfoque mais repressivo.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou, por meio da análise de dois programas de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais, compreender aspectos intrínsecos à implementação de políticas públicas, entendida como o momento em que os objetivos formulados se materializam no atendimento e na oferta de serviços à população.

A partir da revisão da literatura, que permitiu mobilizar o referencial teórico utilizado na análise, foi destacada a compreensão da implementação como processo interativo, de alta complexidade, inerentemente político e cujos resultados são influenciados por múltiplos fatores e pela natureza da política pública em questão. Atrelada a essas premissas, foi abordada a interseção dessa literatura com o conceito de capacidades estatais. Compreendeu-se que a atuação do Estado para a implementação de políticas públicas envolve não apenas a capacidade burocrática e administrativa, mas também uma dimensão político-relacional, que remete à forma como ele articula e incorpora atores nesse processo como uma condição para a implementação. A incorporação de modelos analíticos capazes de abarcar essa dimensão levou à abordagem dos arranjos institucionais e à utilização do modelo de Matland (1995), que introduz as dimensões de conflito e a ambiguidade, relacionadas às características dos processos de implementação.

Em segundo lugar, a análise foi direcionada para as características específicas da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais, enquanto objeto de estudo. Demonstrou-se que os paradigmas da política de segurança pública no Brasil evoluíram de forma incremental, o que representa desafios para a consolidação de inovações nessa área, especialmente para aquelas embasadas pelo paradigma da Segurança Cidadã, como é o caso analisado. Situou-se a criação da Política de Prevenção à Criminalidade, em que condições se deram sua formulação e seu desenvolvimento nas ações de segurança pública do estado, bem como a concepção dos programas implementados. Destacou-se que a continuidade dessa política durante quase duas décadas completas é um indício da sua institucionalização no bojo das ações de segurança de Minas Gerais, mas que também existem disparidades quanto ao vulto de investimentos e priorização concedida em comparação às ações mais tradicionais e cristalizadas, com enfoque repressivo. Foram indicados, assim, sinais da permanência de padrões prévios de fragmentação da atuação das instituições de segurança pública, o que entendeu-se condicionar, por sua vez, os processos de implementação dos programas analisados.

O trabalho buscou compreender se há diferenças entre os *outputs* da implementação, entendidos como a forma como efetivamente ocorreram os processos e as entregas previstas, entre os dois programas analisados, analisando sua relação com os respectivos arranjos institucionais e com o grau de conflito e ambiguidade envolvidos.

Partindo da consideração de que a política de Segurança Pública é fortemente marcada pelo incrementalismo e pela frouxa articulação entre as instituições, e que a Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais, por sua vez, é pautada na Segurança Cidadã e na premissa de articulação entre as instituições de segurança pública e justiça criminal e com outras áreas de políticas, supôs-se que os diferentes atores envolvidos na implementação dos programas assimilaram a proposta também de forma distinta. Um dos focos da investigação foi, assim, direcionado às possíveis dificuldades para obtenção de cooperação entre os participantes do processo ou impasses e desafios que surgem na implementação, o que remete à forma com que esses arranjos definem a articulação entre os diferentes atores e os mecanismos de cooperação entre eles, entendidos como condição para a implementação.

Argumentou-se que os dois programas analisados, embora façam parte da mesma política, têm naturezas e públicos distintos, situando-se em níveis diferentes da concepção de prevenção à criminalidade - para prevenir os processos de criminalização e vitimização da juventude em territórios de maior incidência de crimes contra a vida, no Fica Vivo!, ou para reduzir as consequências da experiência prisional e apoiar a retomada e manutenção da vida em liberdade junto ao público que já passou por processos de criminalização, no PrEsp.

Foram, pois, analisados os arranjos institucionais e as dimensões de conflito e ambiguidade nos programas, buscando inferir aspectos esperados como características dos processos de implementação. Buscou-se identificar as regras, mecanismos e processos que definem a forma como se coordenam atores na implementação, as principais atividades previstas e as interações necessárias à entrega dos produtos (*outputs*). Com base na pesquisa documental e bibliográfica sobre os programas Fica Vivo! e PrEsp, viabilizou-se a sistematização dos fatores a serem considerados para a análise sobre os *outputs* da implementação.

A descrição analítica da implementação dos programas foi realizada com base nas percepções coletadas nas entrevistas semiestruturadas. A partir da análise comparada, compreendeu-se que os programas analisados possuem, sim, diferenças na forma como foram efetivamente implementados e obtidos os produtos da implementação. Atribuímos essa variação a diferenças também nos fatores analisados: arranjos institucionais, ou seja, quem são

os atores envolvidos e seus papéis, objetivos, público-alvo e formas de articulação de atores; e também em função de como as dimensões de conflito e ambiguidade se manifestaram, na implementação dos programas.

Os arranjos institucionais de implementação do Fica Vivo! e do PrEsp apresentam, contudo, também similaridades pois ambos os programas dependem amplamente dos implementadores nas articulações que se dão em caráter mais informal no nível local. Os arranjos combinam alta flexibilidade e adaptabilidade na ponta, como condições para a implementação, e os implementadores desempenham um papel fundamental. Tais similaridades estão relacionadas a ambos serem programas da Política de Prevenção à Criminalidade, compartilhando formas de concepção dos problemas enfrentados e as alternativas desenhadas para sua solução. Pontua-se que as características identificadas para a política de segurança como um todo, como o incrementalismo e a coexistência de diferentes paradigmas influenciam de forma determinante a implementação dos programas, sobretudo, nas percepções variadas entre os atores envolvidos.

Entendeu-se que a forma como essa articulação acontece favorece a capacidade político-relacional desses programas na inclusão de múltiplos atores para a implementação. A despeito dessa similaridade, o arranjo do Fica Vivo! mostrou-se mais robusto em viabilizar a interação entre atores que possuem visões diferentes sobre o programa e o público-alvo. O interesse na troca de informações por parte das instituições no GIE, por exemplo, e o fato de que há interações reiteradas e frequentes ao longo do tempo parece contribuir para o fortalecimento desse tipo de diálogo, ainda que ele seja permeado por uma dificuldade de se estabelecer papéis mais claramente. No caso do PrEsp, a dependência dos implementadores para a realização de tais articulações é maior, motivo pelo qual foi identificada maior necessidade de sensibilização para garantir a cooperação no programa, o que não significa que ela não aconteça.

A análise empírica das dimensões de conflito e ambiguidade levou à relativização do modelo teórico de Matland (1995). Tais fatores não variam apenas entre os programas, mas internamente a eles, a depender da atividade: o atendimento direto ao público envolve maior ambiguidade e menor conflito, enquanto as ações de articulação também são permeadas pela alta ambiguidade, mas por maior conflito. O conflito se manifesta de forma mais acentuada no Fica Vivo!, em que há forte interlocução com atores que possuem visões diferentes e a dificuldade de conciliação entre Proteção Social e Intervenção Estratégica. Para o PrEsp, ele decorre do estigma relacionado ao egresso, implicando maior invisibilidade e necessidade de sensibilização constante, o que indica resistências na implementação. No PrEsp, entendeu-se

haver maior aderência com a implementação experimental. No Fica Vivo!, por sua vez, as características experimentais limitam-se às ações de atendimento e inferiu-se que as ações de articulação, apesar do alto conflito e alta ambiguidade, não se enquadram categoricamente no tipo simbólico, mas têm maior semelhança com a implementação política.

De modo geral, produtos da implementação são fortemente dependentes das formas de atuação dos implementadores, de sua interação e práticas junto ao público-alvo. A variação nos perfis dos atores envolvidos está associada a formas de implementação também variadas entre os municípios ou territórios. A implementação tem caráter aberto, constituindo, assim, também um processo de formulação da política, o que corrobora aspectos pertinentes já consolidados na literatura sobre o tema.

É possível destacar achados sobre os programas que podem ser considerados em pesquisas futuras. No caso do Fica Vivo!, destaca-se como aspecto fundamental a capacidade do programa em pautar a proteção social em um contexto em que predominam pautas policiais e um viés forte de encarceramento, especialmente no cenário atual. Acredita-se que a perspectiva local e matizada pela vivência com o público-alvo, trazida pelos gestores do Fica Vivo! tende a fortalecer a consideração de outras possibilidades no tratamento da juventude negra e periférica, ou, ao menos, algum controle das instituições policiais. Mas, os achados não permitem inferir que a introdução da pauta, por si, interfira na mudança de paradigma para as outras instituições. Não foi objeto da pesquisa verificar se e como tais aspectos têm desdobramentos em termos estruturais e institucionais nessas organizações, mas a política da presença durante quase 20 anos de implementação pode ser percebida como resultado da implementação desse programa. Compreender as percepções e diferentes perfis de atores e implementadores, sobretudo das instituições policiais, que se articulam nesses espaços, parece ser um ponto-chave.

Em consonância, a variação no perfil dos implementadores, que pode se dar no sentido de favorecer ou não a implementação, merece também atenção. O trabalho limitou-se a alguns exemplos de como essa variação acontece, relatados a partir das entrevistas com atores que possuem uma visão mais sistêmica sobre a implementação, ocupando cargos no nível administrativo central. Desse modo, seria interessante investigar, a partir da perspectiva teórica da burocracia de nível de rua, perfis específicos de atuação discricionária desses atores na implementação dos programas. A partir das conclusões, levantamos a hipótese de que determinados perfis de implementadores podem estar associados a determinados tipos de resultados na implementação, a depender do contexto em que o programa é implementado. Essa

constatação remete à análise dos mecanismos pelos quais operam no tratamento e priorização do público para o atendimento.

Por fim, reitera-se que a análise dos programas da Política de Prevenção à Criminalidade é importante para compreender aspectos intrínsecos a interações e articulações entre as instituições de justiça e segurança pública, que historicamente atuam de forma insulada e pouco articulada, tanto entre si, quanto em relação à sociedade. A interface desse tipo de programa com as políticas sociais, é de extrema importância para viabilizar caminhos para uma segurança pública efetivamente cidadã, especialmente no contexto brasileiro em que exclusão social, racismo e criminalização são faces de uma mesma moeda.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa E. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 23-58.

AGÊNCIA MINAS. Prevenção à criminalidade se torna política de Estado em Minas. *Agência Minas*, 25 out. 2019. Segurança. Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/prevencao-a-criminalidade-se-torna-politica-de-estado-em-minas>. Acesso em: 01 fev.2021.

AZEREDO, Thiago Botelho; LUIZA, Vera Lúcia; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Políticas públicas e avaliação de implementação. *Revista Brasileira de Informação em Ciências*, São Paulo, n. 74, p. 7-25, 2º semestre de 2012 (publicada em julho de 2014).

BALLESTEROS, Paula K. Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira Segurança Pública*. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, fev/mar, 2014.

BARBALHO, Lidiane de Almeida; BARROS, Vanessa Andrade de. Entre a cruz e a espada: a reintegração de egressos do sistema prisional a partir da política pública do governo de Minas Gerais. *Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, v. 20, n. 3, p. 549-565, dez. 2014.

Barrett, Susan M. Implementation Studies. Time for Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, v. 82, p. 249–262, 2004 *apud* PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy. In: FICHER, F; MILLER, G. J.; SIDENEI, M. S. (Ed.). *Handbook of Public Policy: Analysis - Theory, Politics and Methods*. London; Nova York: CRC Press - Taylor & Francis Group, 2007. cap.7.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; SAPORI, Luis Flávio; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz. Política Pública de Segurança: o caso de Minas Gerais. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. *Anais [...]*. Porto Alegre: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, Editora Palloti, 2003. p. 297-298.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; SAPORI, Luís Flávio. *Diretrizes para uma política de segurança pública em Minas Gerais*. Minas Gerais do Século XXI, 2002 *apud* RIBEIRO, L. M. L.; LOPES, A. G. Public Safety Policy in the State of Minas Gerais (2003-2016): Agenda Problems and Path Dependence. *International Journal of Criminology and Sociology*, n. 7, p. 121-134, 2018.

BEATO FILHO, Cláudio C. *Estudo de Caso “Fica Vivo” Projeto Controle de Homicídios em Belo Horizonte*, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial. 2005 *apud* SILVEIRA, Andréa Maria. *Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*. 2007. 290 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

BEATO FILHO, Cláudio; SILVEIRA, Andréa. M. Effectiveness and Evaluation of Crime Prevention Programs in Minas Gerais. *Stability: International Journal of Security & Development*, v. 3, n. 1: 20, pp. 1-18, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.dr>

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 11 fev. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 235, p. 2, 5 dez. 2019.

_____. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 68, 13 jul. 1984.

CARVALHO, D. T. P. 2018. 109 f. *Políticas de Prevenção à Reincidência Criminal: o estado de Minas Gerais e o acompanhamento ao preso e ao egresso do sistema prisional*. Monografia (Especialização em Segurança Pública e Justiça Criminal) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008. *apud* SOUZA, Rafaelle Lopes. 2012. 91 f. *Programas Destinados a Egressos do Sistema Prisional: um olhar sobre o PrEsp em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

CINGOLANI, Luciana. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working Paper Series on Institutions and Economic Growth*: IPD WP12.UNU-MERIT, n. 53, 2013.

COMISSÃO DE FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DO PRESP. O egresso do sistema prisional: do estigma à inclusão social / Comissão de Formação Teórica e Prática do PrEsp. Belo Horizonte: Instituto Elo, 2013. 280 p.

Cruz, APG. *Programa Fica Vivo! Controle de Homicídios*. Morro das Pedras, Belo Horizonte – MG, Avaliação de Processo. 2004 *apud* SILVEIRA, Andréa Maria. *Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*. 2007. 290 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

CRUZ, Marcos Vinícius Gonçalves *et al.* Criminalidade em Belo Horizonte: notas para discussão. *Texto para Discussão* 1/2011. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2011 *apud* RIBEIRO, L. M. L.; LOPES, A. G. Public Safety Policy in the State of Minas Gerais (2003-2016): Agenda Problems and Path Dependence. *International Journal of Criminology and Sociology*. n. 7, p. 121-134, 2018.

DAHRENDORF, Ralf. Towards a Theory of Social Conflict. *Journal of Conflict Resolution* v. 2, n. 2, p. 170-83. 1958 *apud* MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

EM uma das piores crises do país, MG aprova reajuste de 41% para PMs. *EXAME*, São Paulo, 20 fev. 2020. Economia. Disponível em: <https://exame.com/economia/em-crise-mg-aprova-reajuste-de-4147-para-pms-e-bombeiros/>. Acesso em: 14 mar. 2021.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UERJ. 2004.

_____. The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories. *Cede, Texto para Discussão*, n. 63, 2011.

FERREIRA, Shirley Alexandra. *Implementação do Programa Fica Vivo!: instituições, atores e contextos*. 2012. 123 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

FBSP - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Ano 14, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 05 out. 2021.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos Dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 03. Edição 05. 2009.

GABRIEL, Sávio. Governo Zema admite cortes no Programa Fica Vivo. **O Tempo**, Belo Horizonte, 17 jun. 2019. Política. Segurança Pública. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/governo-zema-admite-cortes-no-programa-fica-vivo-1.2197517>. Acesso em: 14 mar. 2021.

GODINHO, Letícia. Avanços e retrocessos na agenda da reforma comunitária do policiamento: balanço das experiências recentes. In: MINGARDI, Guaracy (Org.). *Política de segurança: os desafios de uma reforma*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2013. p. 71-99.

GOERTZ, G. *Social Science Concepts. A user's Guide*. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2006.

GOMES, Felipe Galgani. *Formação de agendas governamentais e políticas de segurança pública com cidadania: o caso de Contagem*. 2011. 123 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Federal de Minas Gerais. Orientadora: Profa. Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci. Belo Horizonte, 2011.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, G. (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). *Burocracia*

e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília, IPEA/ ENAP, 2018. Cap. 3, p. 85-104.

GRINDLE, Merilee S. Policy Content and Context in Implementation. In: GRINDLE, Merilee S. (Org.). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey. 1980. p 3-34.

GUEDES, Déborah Carvalho. *O Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo!:* uma análise de seu Eixo de Intervenção Estratégica. 2017. 110 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro. 2017.

HASSENTEUFEL, P. *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2008 *apud* PIRES, Roberto Rocha C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (Org.). Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, n. 26. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2016. p. 67-80.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003 *apud* LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

HJERN, B.; PORTER, D. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. In: HAM, C.; HILL, M. (Eds.). *The policy process in the modern capitalist state*. New York: Harvest, 1993 *apud* LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

HOWLETT, M. Policy instruments, policy styles and policy implementations, national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, v. 19, n. 2, p. 1-21, 1991. *apud* LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

JONES, Charles. *Clean Air: The Politics and Unpolitics of Air Pollution Control*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1975 *apud* MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

KUHN, Thomas. A estrutura das revoluções científicas. (3. Ed), São Paulo: Perspectiva, 2003 *apud* FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos Dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 03. Edição 05. 2009.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2012. *apud* PIRES, Roberto Rocha C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (Org.). Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa

Família. *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*. n. 26. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2016. p. 67-80.

LIJPHART, A. *Patterns of democracy*. Government forms and performance in thirty-six democracies. Yale: Yale University Press, 1999 *apud* PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Brasília, IPEA. *Texto para discussão* nº 1940, 2014.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS; CEGOV, 2014. p. 50-63.

LINHARES, Carolina. Em protesto, policiais invadem Palácio da Liberdade, sede do governo de MG. *Folha de São Paulo*, Belo Horizonte, 06 jun. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/06/em-protesto-policiais-invadem-palacio-da-liberdade-sede-do-governo-de-mg.shtml>. Acesso em: 14 mar. 2021.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia e implementação de políticas de saúde. Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro, 2015 *apud* LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOWI, Theodore J. *The End of Liberalism*. New York: Norton, 1979 *apud* MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MADEIRA, Ligia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben Rodrigues. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 3-21, jan./fev. 2015.

MANIFESTANTES cobram retorno de programas de combate à criminalidade em Minas Gerais. **G1**, Belo Horizonte, 19 de outubro de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/manifestantes-cobram-retorno-de-programas-de-combate-a-criminalidade-em-mg.ghtml>. Acesso em: 14 mar. 2021.

MANN, Michael. *The sources of social power. Volume 2: The rise of classes and nation states, 1760-1914*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

_____. Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43, p. 352-365, 2008.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul A. (Ed.) *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1981. *apud* MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MENICUCCI, Telma. Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: uso e abordagens no Brasil. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 27, n. 1, p. 42-55, 2018.

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

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 49, de 02 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. *Minas Gerais Diário do Executivo*, Belo Horizonte, 03 jan. 2003a.

_____. Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências. *Minas Gerais Diário do Executivo*, Belo Horizonte, 30 jan. 2003b.

_____. Lei Delegada nº 117, de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. *Minas Gerais Diário do Executivo*, Belo Horizonte, col. 1, p. 1, 26 jan. 2007.

_____. Decreto n. 43.334, de 20 de maio de 2003. Cria o Programa Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais. *Minas Gerais Diário do Executivo*. Belo Horizonte, 21 maio 2003c.

_____. *Prevenção Social à Criminalidade: A Experiência de Minas Gerais*. 2009a.

_____. *Portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade*. Belo Horizonte, 2020a.

_____. *Extrato dos Termos de Parceria e Contratos de Gestão firmados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual com OSCIPs e Organizações Sociais*. Belo Horizonte, 2020b. Disponível em: <http://dados.mg.gov.br/dataset/d327dcbf-f64c-40cc-b03b-f7b83b24e97e/resource/f66ad9dc-090a-4c0f-9da0-def65046e4b7/download/termos-parceria-contratos-gestao.csv>. Acesso em: 16 mar. 2021.

_____. Polícia Militar. Comando Geral. Instrução nº 3.03.20/2016-CG. Regula o emprego do Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco (GEPAR)/ Polícia Militar de Minas Gerais – Comando-Geral. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Seção Estratégica de Emprego Operacional (EMPM/3), 2016.

_____. Resolução Conjunta nº 160, de 14 de janeiro de 2013. Estabelece diretrizes de atuação conjunta entre os Grupos Especializados em Policiamento de Áreas de Risco –

GEPAR e os Centros de Prevenção à Criminalidade – CPC. *Minas Gerais Diário do Executivo*, Belo Horizonte, caderno 1, p. 7, 15 jan. 2013a.

_____. Lei nº 18.401, de 28 de setembro de 2009. Autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção econômica às pessoas jurídicas que contratarem egressos do sistema prisional do Estado. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 29 set. 2009b.

_____. Lei nº 20.624, de 16 de janeiro de 2013. Altera a Lei nº 18.401, de 28 de setembro de 2009, que autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção econômica às pessoas jurídicas que contratarem egressos do sistema prisional do Estado. *Diário do Executivo*: caderno 1, Belo Horizonte, MG, ano 121, 11, p. 1, 17 jan. 2013b.

MULLER, P. L'Analyse politique de l'action publique: confrontation des approches, des concepts et des méthodes. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, n. 1, p. 5-6, 2005 *apud* PIRES, Roberto Rocha C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (Org.). Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debat.*, n. 26. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2016. p. 67-80.

NORTH, Douglass C. A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, n. 4, p. 355-367, 1990 *apud* CINGOLANI, Luciana. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working Paper Series on Institutions and Economic Growth*: IPD WP12.UNU-MERIT, n. 53, 2013.

OFFERDAL, Audun. *Implementation and Politics, or: Whether It Is a Success or a Failure.* (in Norwegian) *Statsviteren*, n. 2-3. 1984 *apud* MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

OLIVEIRA, Letícia Cancela de. *Parceirização entre Estado e Terceiro Setor: uma análise institucional do modelo de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) em Minas Gerais e da execução da Política de Prevenção Social à Criminalidade via Termo de Parceria.* 2017. 107 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

O'TOOLE, Laurence J. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, n. 2, p. 263-288, 2000 *apud* AZEREDO, Thiago Botelho; LUIZA, Vera Lúcia; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Políticas públicas e avaliação de implementação. *Revista Brasileira de Informação em Ciências*, São Paulo, n. 74, 2º semestre de 2012 (publicada em julho de 2014), p.7-25.

PARANAIBA, Guilherme. Após quase cinco meses, projeto Fica Vivo! deve ser retomado semana que vem. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 23 dez. 2017. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/12/23/interna_gerais,926702/apos-cinco-meses-projeto-fica-vivo-deve-ser-retomado-semana-que-vem.shtml. Acesso em: 14 mar. 2021.

PEREIRA, Jordana Dias. *As políticas penais e de segurança pública de FHC a Bolsonaro: um estudo sobre rupturas e continuidades na Nova República*. 2021. 186 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

PERES, U. D.; BUENO, S. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (Org.). *Política de segurança: os desafios de uma reforma*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 125-144.

Pires, Armando A. C.; Gatti, Thérèse H. A reinserção social e os egressos do sistema prisional por meio de políticas públicas, da educação, do trabalho e da comunidade. *Inclusão Social*, v. 1, n. 2, 2006 *apud* BARBALHO, Lidiane de Almeida; BARROS, Vanessa Andrade de. Entre a cruz e a espada: a reintegração de egressos do sistema prisional a partir da política pública do governo de Minas Gerais. *Psicologia em Revista*. V. 20, N. 3, P. 549-565. Belo Horizonte. Dez. 2014.

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Brasília, IPEA. *Texto para discussão* nº 1940, 2014.

_____. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional*, nº 19, p. 7-12, 25-32, dezembro 2018.

PIRES, Roberto Rocha C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (Org.). *Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, n. 26. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2016 (p. 67-80).

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy. In: FICHER, F; MILLER, G. J.; SIDENEI, M. S. (Ed.). *Handbook of Public Policy: Analysis - Theory, Politics and Methods*. London; Nova York: CRC Press - Taylor & Francis Group, 2007. cap.7, p. 89-107.

RATTON, José Luiz. Apresentação Seminário Políticas Locais de Prevenção da Violência. In: OLIVEIRA, Júlia Loonis; RIBEIRO, Mariangela; JATOBÁ, Edna. *A segurança cidadã em debate*. Cadernos sobre Segurança e Prevenção à Violência na América Latina. Recife: Provisual, 2012. p 12-23.

RIBEIRO, L. M. L.; LOPES, A. G. Public Safety Policy in the State of Minas Gerais (2003-2016): Agenda Problems and Path Dependence. *International Journal of Criminology and Sociology*.n. 7, p. 121-134, 2018.

Ripley, Randall B.; Franklin, Grace A. Bureaucracy and Policy Implementation. Homewood: Dorsey Press, 1982 *apud* PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy. In: FICHER, F; MILLER, G. J.; SIDENEI, M. S. (Ed.). *Handbook of Public Policy: Analysis -*

Theory, Politics and Methods. London; Nova York: CRC Press - Taylor & Francis Group, 2007. cap.7, p. 89-107.

ROMEU Zema sanciona reforma administrativa com veto à proibição de ‘jetons’. **G1 Minas**, Belo Horizonte, 30 maio 2019. Minas Gerais. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/05/30/governador-sanciona-reforma-administrativa-com-veto-a-proibicao-de-jetons.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2021.

RUA, Maria das Graças. *Avaliação de Políticas, Programas e Projetos*: Notas Introdutórias. 2010. Mimeografado.

SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. *Public Policy and Administration*, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014 *apud* LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.) *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

SALAMON, L. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford University Press, 2002 *apud* PIRES, Roberto Rocha C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (Org.). Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, n. 26. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2016 (p. 67-80).

SANTOS, Iris Gomes dos; GONTIJO, José Geraldo Leandro; AMARAL, Ernesto F. L. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 105-131, abr. 2015.

SAPORI, Luis Flávio. *Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SAPORI, Luís Flávio; LOPES, C. S.; ZANETIC, A.; SOARES, G. A. D. A segurança pública no Brasil a partir da Constituição de 1988. In: HOLLANDA, Cristina B.; VEIGA, Luciana F.; AMARAL, Oswaldo E. (Org.). *A Constituição de 88 trinta anos depois*. Curitiba: Editora UFPR, v. 1, 2018. p. 101-113.

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. NEPP/UNICAMP, *Caderno* n° 48, 2000.

SILVA, G. P. *Desenho de pesquisa*. Brasília: Enap, 2017.

SILVA, Laura Angélica Moreira. *Capacidades estatais aplicadas à segurança pública: análise da execução orçamentária na política de segurança pública no Estado de Minas Gerais 2003 – 2014*. 2020. 225 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2020.

SILVEIRA, Andréa Maria. *Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*. 2007. 290 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) -

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

SILVEIRA, Andréa Maria; ASSUNÇÃO; Renato Martins; SILVA, Bráulio Alves Figueiredo da; BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 3, n. 44, p. 496-502, 04 dez. 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106, abr. 2006 *apud* SOUZA, Talles Andrade de Souza. *A implementação da política estadual de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais: Paradigmas, Coalizões e Incrementalismo*. 2016. 350 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

_____. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge University Press. 1979

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, 1982.

SOUZA, Rafaelle Lopes. *Programas Destinados a Egressos do Sistema Prisional: um olhar sobre o PrEsp em Belo Horizonte*. 2012. 91 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

SOUZA, Talles Andrade de Souza. *A implementação da política estadual de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais: Paradigmas, Coalizões e Incrementalismo*. 2016. 350 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

STARK, D.; BRUSTZ, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 13, n. 36, p. 13-39, fev. 1998 *apud* PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Brasília, IPEA. *Texto para discussão* nº 1940, 2014.

TEIXEIRA, Nilo. A política de integração de Minas Gerais: a ‘dependência de trajetória’ na consolidação da política brasileira de segurança pública. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 6, n. 3, p. 369-410, ju./ago./set. 2013 *apud* RIBEIRO, L. M. L.; LOPES, A. G. Public Safety Policy in the State of Minas Gerais (2003-2016): Agenda Problems and Path Dependence. *International Journal of Criminology and Sociology*, n. 7, p. 121-134, 2018.

TILLY, Charles. *Coercion, capital, and European states. AD 990-1990*. Cambridge: Blackwell, 1990.

VENNESSON, 2008, p. 226 *apud* SILVA, 2017, p. 95

WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, H. H. (Org.) *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982. p. 97-153.

WINTER, Søren. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. (Org.) *Administração Pública – Coletânea*. Brasília: ENAP, UNESP, 2010, Capítulo 9. p. 209-228.

APÊNDICE A

ROTEIRO NORTEADOR ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA (FICA VIVO!)

Tópico 1 – Trajetória pessoal, na política de prevenção e no Fica Vivo!

Tópico 2 – Histórico do Fica Vivo! e percepções gerais sobre o arranjo institucional do programa

- Contexto de criação do Fica Vivo! e a sua institucionalização pelo Estado.
- O Decreto de criação do Fica Vivo! (de 2003), alterações ou mudanças em relação à concepção inicial.
- Divisão das ações do programa em Proteção Social e Intervenção Estratégica (repressão qualificada) e como esses eixos se complementam.

Tópico 3 – Processo de implementação

Eixo de Proteção Social

- Análise da dinâmica social das violências e da criminalidade.
- Envolvimento comunitário e participação no âmbito dos territórios.
- atendimentos individuais e encaminhamentos à rede de proteção social; diálogo e cooperação com as demais políticas sociais.
- Oficinas e o papel dos oficinairos no programa junto aos jovens e adolescentes.
- Ações de duração limitada previstas pelo programa (Projetos Locais, Projetos de Circulação, Fóruns Comunitários e Projetos Interinstitucionais).

Eixo de Intervenção Estratégica:

- Articulação dos atores do sistema de justiça criminal e das instituições públicas no âmbito do programa.
- Implementação dos Grupos de Intervenção estratégica; metodologia de atuação específica do grupo; papel de cada ator (Prevenção, demais áreas da Sejusp, MPMG, Poder Judiciário, Polícias Militar e Civil, órgãos municipais de segurança pública).
- Reuniões ordinárias (frequência, quem participa, pautas e encaminhamentos).
- Possíveis entraves para a cooperação nessa instância; possíveis resistências.
- GEPAR e atuação do policiamento comunitário.
- Capacitações integradas.

Tópico 4 – Percepções sobre aprendizagens, inovações, desafios e impasses

Tópico 5 – Comentários adicionais e agradecimentos

APÊNDICE B

ROTEIRO NORTEADOR ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA (PRESP)

Tópico 1 – Trajetória pessoal e profissional, na política de prevenção e no PrEsp

Tópico 2 – Histórico do PrEsp e aspectos gerais sobre o programa

- Contexto de criação do PrEsp e a sua incorporação pela Política de Prevenção.
- Ampliação do público-alvo do programa.
- Ampliação do escopo das ações metodológicas.

Tópico 3 – Processo de implementação

Formas de acesso e fluxos de encaminhamento ao PrEsp

- Articulação com a rede de proteção social, Varas de Execuções Penais e unidades prisionais.

Ações metodológicas

- Ações de atendimento e encaminhamentos.
- Percepções sobre articulação e os encaminhamentos junto à rede parceira.
- Ações voltadas à inclusão no mercado formal de trabalho.
- Ações voltadas à qualificação profissional e educação formal.
- Atendimentos aos familiares.
- Ações de acesso à justiça.
- Grupos com egressos.
- Ações voltadas à redução do estigma associado ao público.
- Mecanismos e/ou instrumentos de cooperação com outras instituições.

Tópico 4 – Percepções sobre aprendizagens, inovações, desafios e impasses

Tópico 5 – Comentários adicionais e agradecimentos

APÊNDICE C

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O (a) Sr.(a) está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa denominada “CAPACIDADES ESTATAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise a partir dos arranjos institucionais de programas de prevenção à criminalidade em Minas Gerais”, que busca analisar a relação entre os arranjos institucionais e as capacidades para a implementação de políticas públicas nos casos de dois programas da política de prevenção à criminalidade de Minas Gerais. Pedimos a sua autorização para a coleta, o depósito, o armazenamento e utilização da entrevista a ser gravada.

A pesquisa espera produzir conhecimento que possa ser útil a estudiosos, ao governo e à sociedade, para a compreensão e o aperfeiçoamento das discussões e ações nas temáticas de políticas públicas, segurança cidadã e prevenção à criminalidade. A sua participação no referido estudo será no sentido de falar sobre suas percepções e experiências, em forma de entrevista, sobre a Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais, especialmente no que se refere aos programas selecionados para análise, a saber o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional - PRESP e o Programa Fica Vivo!, no que concerne aos processos de implementação, de acordo com o roteiro de perguntas. A entrevista apresenta um roteiro de perguntas, mas outras perguntas poderão ser acrescidas de acordo com as respostas dadas e com os objetivos da pesquisa. O tempo de duração da entrevista está previsto para ser entre 40 minutos e 1 hora e meia.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pela pesquisadora responsável e a outra será fornecida ao (à) Sr. (a). Também lhe é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas implicações, ou seja, tudo o que você queira saber antes, durante e depois de sua participação. Os dados coletados nessa pesquisa ficarão disponíveis para futuros estudos, mantidas todas as condições de privacidade e sigilo, atendendo às Resoluções nº 466/12 e a nº 510/2016 e suas complementares, utilizando as informações somente para fins acadêmicos e científicos. A sua entrevista será gravada, transcrita e armazenada por dez anos, em um dispositivo de memória de uso restrito da pesquisadora.

A sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado que possa, de qualquer forma, te identificar, será mantido em sigilo, a não ser que expresse explicitamente sua intenção de ser identificado(a). Em relação aos riscos envolvidos na pesquisa, os encontros entre pesquisadores e participantes durante as entrevistas podem estimular reflexões positivas, mas também desencadear constrangimentos, bem como eventuais desdobramentos a estes últimos. Tais riscos são inerentes à exposição de percepções sobre o objeto de estudo da pesquisa, contudo, para minimizá-los, a pesquisadora buscará manter uma comunicação o mais transparente possível para que os participantes se expressem livremente, relatando possíveis desconfortos, ponderações, ou o não entendimento de alguma questão. Ainda, o processo de condução e análise das entrevistas será realizado com máxima cautela, seguindo estritamente as diretrizes de ética em pesquisa.

Caso não se sinta confortável, o(a) Sr.(a) poderá optar por pular questões ou desistir a qualquer momento de participar da pesquisa, sem qualquer prejuízo. Ainda, o(a) Sr.(a) pode pedir que a pesquisadora retire sua entrevista da pesquisa, seja qual for a etapa em que ela se encontre, sem qualquer prejuízo.

Para participar deste estudo o (a) Sr. (a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o (a) Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização.

Caso esteja de acordo com os termos deste consentimento, por favor, assine:

Eu, _____,
fui informado (a) dos objetivos, métodos, riscos e benefícios da pesquisa “Capacidades estatais para a implementação de políticas públicas: uma análise a partir dos arranjos institucionais de programas de prevenção à criminalidade em Minas Gerais”, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Além disso, _____ (autorizo / não autorizo) que o meu verdadeiro nome seja utilizado na divulgação desse estudo. E _____ (concordo / não concordo) que a gravação possa ser utilizada em outras pesquisas, mas serei comunicado (a) pela pesquisadora novamente e assinarei outro termo de consentimento livre e esclarecido que explique para que será utilizado o material.

Declaro que concordo em participar desta pesquisa. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido assinado por mim e pelo pesquisador, que me deu a oportunidade de ler e esclarecer todas as minhas dúvidas.

Nome do (a) participante da pesquisa	Data
--------------------------------------	------

Assinatura do (a) participante da pesquisa

Pesquisadora Responsável (Orientadora): Telma Maria Gonçalves Menicucci
Departamento de Ciência Política - Programa de Pós-Graduação em de Ciência Política
/ Universidade Federal de Minas Gerais
Telefone: (31) 99109-4768
E-mail: tgmenicucci@gmail.com

Assinatura da pesquisadora responsável	Data
--	------

Pesquisadora (Mestranda): Luísa de Paulo Longuinho
Departamento de Ciência Política - Programa de Pós-Graduação em de Ciência Política
/ Universidade Federal de Minas Gerais
Telefone: (31) 99227-5192
E-mail: luisalonguinho@gmail.com

Assinatura da pesquisadora	Data
----------------------------	------

Em caso de dúvidas, com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar:

COEP-UFMG - Comissão de Ética em Pesquisa da UFMG

Av. Antônio Carlos, 6627. Unidade Administrativa II - 2º andar - Sala 2005.
Campus Pampulha. Belo Horizonte, MG – Brasil. CEP: 31270-901.
E-mail: coep@prpq.ufmg.br. Tel: 34094592.