

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
Centro de Capacitação e Pesquisas em Projetos Sociais

CAROLINA PROIETTI IMURA

**Da implementação à institucionalização**  
**- uma análise do Programa *Fica Vivo!***

Belo Horizonte  
2008

## **RESUMO**

O presente trabalho desenvolve uma análise exploratória dos efeitos do processo de institucionalização do Programa de Controle de Homicídios *Fica Vivo!* – Belo Horizonte – MG. Utilizando-se da metodologia de estudo de caso, este trabalho aborda o tema da gestão em políticas públicas de segurança ao analisar a transição de uma iniciativa de gestão local, com forte participação da sociedade civil, para uma política pública de segurança do Estado de Minas Gerais. Para tanto, foram utilizados dados secundários de fontes teóricas, tais como tese, monografia, artigos e reportagens. A análise pormenorizada de seu processo de implementação e institucionalização, foco deste trabalho, revela vantagens e desvantagens inerentes a esse processo. Por um lado a institucionalização pode ser uma forma de o programa ganhar em continuidade e abrangência, além de contornos institucionais e organizativos. Por outro lado, incorre no risco de perder as principais características de seu desenho original, tais como: a horizontalidade das decisões, as parcerias inéditas viabilizadas pela distribuição equitativa de poder, a proximidade com o público-objetivo e com a comunidade em questão, a participação das lideranças comunitárias, a participação de atores com vinculações institucionais diversas, o acesso à prestação de contas dos recursos utilizadas, entre outras. A investigação deste estudo relevância na medida em que a análise dela decorrente pode atuar como um disparador de uma análise mais aprofundada em relação ao desenho e à gestão dessa e de outras políticas na área de segurança pública.

**Palavras-chave:** gestão em políticas públicas de segurança, gestão local, participação da sociedade civil, implementação, institucionalização.

## Sumário

Apresentação .....	5
Introdução .....	6
O papel do Estado .....	8
Contexto das Políticas Sociais: aspectos de gestão .....	10
Intersetorialidade .....	12
Gestão em Rede .....	13
Desenvolvimento Local e Territorialidade .....	15
Violência e Criminalidade.....	17
Teoria da Desorganização Social x Fica Vivo!: implicações teóricas e interfaces .....	18
Políticas Públicas de Segurança: poder público e sociedade civil.....	23
Metodologia .....	25
FICA VIVO – um Estudo de Caso.....	27
Caracterização do Programa .....	27
Histórico da Idealização.....	28
Histórico da Implementação .....	30
<i>Fase I</i> 31	
<i>Fase II</i> 33	
Análise .....	39
Os Processos de Institucionalização e seus efeitos.....	40
Efeitos da Institucionalização .....	40
Considerações finais.....	45
Referências Bibliográficas .....	46

“Somos conscientes dos nossos males, mas nos desgastamos lutando contra os sintomas, enquanto as causas se eternizam. Escreveram-nos e oficializaram-nos uma versão complacente da história, feita mais para esconder do que para elucidar, onde se perpetuam vícios originais, se ganham batalhas que nunca aconteceram e se sacrilizam glórias das quais nunca fomos merecedores (...)”

Gabriel García Márquez

## Apresentação

As políticas públicas de segurança constituem, atualmente, importante foco de atenção dos governos em seus diferentes níveis. No Brasil, em função dos altos registros de crimes, particularmente dos homicídios, a violência assume proporções de uma grave epidemia. O tema não sai das pautas de jornais, revistas, rádio e televisão.

Na tentativa de abrandar os índices e encontrar soluções, acadêmicos e intelectuais promovem debates, pesquisas, grupos de estudo e conferências. O terceiro setor busca parcerias com o setor privado a procura de soluções locais. Governos e seus gestores se aliam a outros grupos na tentativa de reduzir e controlar, prevenir e ‘remediar’ causas e efeitos da alta criminalidade.

No bojo dessas tentativas, surge, o que viria a ser, o piloto do Programa de Controle de Homicídios – *Fica Vivo!*. São vários os itens que compõem o desenho inovador do programa. Primeiramente porque foi concebido por meio de um processo participativo e multidisciplinar, agregando dados empíricos, conhecimentos teóricos (especialmente sobre criminalidade) e conhecimentos práticos. Em segundo lugar porque pela primeira vez um programa brasileiro de segurança pública agrega ações de prevenção e promoção com ações repressivas. Enquanto uma iniciativa local com parâmetros ampliados de segurança pública, ganhou importância e prestígio. Seu sucesso atraiu a atenção do Governo do Estado de Minas Gerais, que além de adotá-lo integralmente (responsabilizando-se pela gestão, execução e orçamento) expandiu e está expandindo para outras regiões da cidade e do estado.

O presente trabalho consiste em uma monografia de conclusão de curso para a obtenção do título de especialista em “Elaboração, gestão e avaliação de projetos sociais”. Com ele, pretende-se de forma genérica investigar a relação entre violência como problema social e as iniciativas que a sociedade e o poder público têm criado para resolvê-lo, utilizando-se da metodologia de estudo de caso.

Estabelece-se, assim, como objetivo analisar, de forma exploratória, os efeitos do processo de institucionalização do Programa de Controle de Homicídios *Fica Vivo!*, ou seja, as vantagens e as desvantagens de uma iniciativa que emerge como um modelo de gestão local e se torna uma política pública de Estado. Para tanto, serão utilizados dados secundários de fontes teóricas, tais como tese, monografia, artigos e reportagens.

## Introdução

O fenômeno da violência no Brasil é complexo, mas pode ser estudado a partir de uma de suas principais características: o índice de homicídios. O aumento vertiginoso desse indicador nos últimos anos tem induzido tanto o poder público quanto a sociedade civil ao desenvolvimento de políticas de segurança e prevenção de violência como ação estratégica em todo o país.

Embora as causas da violência sejam complexas e interdependentes, observa-se, contudo, algumas constâncias. Nota-se que há significativa concentração de homicídios nas grandes metrópoles, mais especificamente nas regiões periféricas, com maior incidência na população jovem. Belo Horizonte, na qualidade de grande metrópole não está de fora das crescentes estatísticas de violência urbana. Segundo o IBGE (BEATO, SILVA e SILVEIRA, 2006), no espaço de uma década, a cidade teve 100% de aumento no número de homicídios/ano. Se entre 1991 e 1997, foram constatados entre 270 a 320 homicídios anuais, em 2001 sua frequência subiu para 744 homicídios/ano. É também na periferia da cidade que se encontram os indicadores mais baixos de desenvolvimento social, alta vulnerabilidade humana e social e segurança deteriorada, revelando alta correlação entre a violência no Brasil e as condições socioeconômicas da população.

Diante desse grave problema algumas iniciativas têm sido tomadas, como é o caso do Programa de Controle de Homicídios *Fica Vivo!* que surgiu a partir de uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da UFMG e foi concebido numa parceria da sociedade civil e instituições do poder público municipal no denominado “mutirão social”. O programa tem como objetivo reduzir o número de homicídios em áreas de alta incidência, combinando iniciativas de repressão à criminalidade (por meio de ações policiais) com ações de inserção social por meio da ocupação de mão-de-obra, geração de renda, atendimento à saúde, educação e lazer e por essas razões, constitui uma inovação. Pela primeira vez um programa brasileiro de segurança pública agrega ações de prevenção e promoção com ações repressivas e cumpre com a diretriz do Governo Federal de empenho na superação dos conflitos entre os diversos saberes (interdisciplinaridade) setores e instituições (intersetorialidade) para que se possa agir de forma integrada no combate à violência. (BEATO, SILVA e SILVEIRA, 2006).

Essa concepção mais ampla de política de segurança pública parece compor uma tendência das políticas atuais, visto que dia 20 de agosto de 2007 o Governo Federal lançou

oficialmente o Programa nacional de segurança pública com cidadania (PRONASCI), num claro discurso de mudança do paradigma dos programas de segurança do país incluindo em seu escopo projetos que visam a cidadania e as questões sociais. O PRONASCI, a exemplo do *Fica Vivo!*, reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação focada nas raízes sócio-culturais do crime. Prevê ações conjuntas, articulando políticas de segurança pública com políticas sociais, acrescentando a articulação dos três níveis de governo e 14 ministérios numa complexa orquestração de poderes e vaidades. (BRASIL, 2007)

A primeira área escolhida para implantação do projeto piloto do Programa *Fica Vivo!* foi o aglomerado Morro das Pedras, localizado na zona oeste de Belo Horizonte em virtude das altas taxas de homicídio que vinha apresentando. Os bons resultados da iniciativa<sup>1</sup> levaram o Governo Estadual de Minas Gerais a adotar integralmente o programa, ou seja, institucionalizá-lo.

A institucionalização de uma intervenção, ou seja, sua adoção como política pública pelos governos – especialmente dos níveis estadual ou federal - é o destino de muitas iniciativas locais fomentadas tanto pela sociedade civil, por meio do terceiro setor, quanto pela reunião de atores que pode incluir gestores públicos em nível local. No caso do Programa de Controle de Homicídios *Fica Vivo!*, sua institucionalização o transformou em programa do Governo do Estado de Minas Gerais sob gestão da Secretaria de Defesa Social através do Decreto Nº 43.334/2003<sup>2</sup>. Foi incluído no Plano Emergencial de Segurança Pública e sua metodologia foi estendida para outras áreas e municípios mineiros que igualmente apresentassem elevados índices de criminalidade. Atualmente é coordenado pela Secretaria de Estado de Defesa Social por meio da Superintendência de Prevenção à Criminalidade.

Como processo, pode-se afirmar que a institucionalização produz alguns efeitos. Por um lado a institucionalização pode ser uma forma de o programa ganhar em continuidade e abrangência, além de contornos institucionais e organizativos. O *Fica Vivo!*, por exemplo, foi expandido<sup>3</sup> para nove núcleos em Belo Horizonte, sete na Região Metropolitana e quatro no interior, ‘ganhou’ a contratação de uma burocracia própria e a constituição de uma hierarquia dentro da Secretaria de Defesa Social para gerenciá-lo. Por outro lado, incorre no risco de perder as principais características de seu desenho original, tais como: a horizontalidade das decisões, as parcerias inéditas viabilizadas pela distribuição equitativa de poder

---

<sup>1</sup>Redução de aproximadamente 47% dos homicídios nos primeiros seis meses de implementação – ver (BEATO, SILVA e SILVEIRA, 2006).

<sup>2</sup> Decreto Nº 43.334/2003, de 20 de Maio de 2003. Cria o Programa de Homicídios do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais, Belo Horizonte, 21 de maio de 2003 a. Diário do Executivo, Legislativo e Judiciário. Caderno 1, p. 2-3.).

<sup>3</sup> In: [www.agenciaminas.mg.gov.br](http://www.agenciaminas.mg.gov.br): Programa Fica Vivo investe em cultura e esporte para jovens. 12/07/2007

(intersectorialidade), a proximidade com o público-objetivo e com a comunidade em questão, a participação das lideranças comunitárias, a participação de atores com vinculações institucionais diversas, o acesso à prestação de contas dos recursos utilizadas, entre outras.

A compreensão desse processo de institucionalização exige o estudo do papel do Estado como executor e gestor de políticas públicas, especialmente as políticas sociais e de segurança e das novas tendências de gestão caracterizadas pela emergência da sociedade civil como parceira fundamental para o sucesso de iniciativas de caráter social. Ademais, faz-se importante o exame das inovações no âmbito da gestão pública, tais como os modelos de gestão em rede e as tendências de articulação intersectorial e interinstitucional, além do estudo das teorias de criminalidade que subsidiam a formulação do programa. A investigação aqui proposta possui relevância na medida em que a análise dela decorrente pode atuar como um disparador de uma análise mais aprofundada em relação ao desenho e à gestão dessa e de outras políticas na área de segurança pública.

Pela complexidade e relevância de seu objeto de intervenção e por seu paradigma inovador de controle e prevenção de homicídios, o Programa *Fica Vivo!* surge como uma oportunidade singular para o estudo de ações de prevenção e combate à violência no Brasil. Outros estudos e pesquisas já realizados sobre o programa são relevantes compondo as condições para o desenvolvimento de estudos relativos ao seu processo de institucionalização.

## O papel do Estado

A crise que atingiu o Estado brasileiro e o seu padrão de intervenção nas áreas sociais evidenciou a lacuna entre a capacidade administrativa do Estado e suas crescentes responsabilidades. Perante a enorme demanda, pode-se afirmar que os serviços prestados pelo Estado são escassos e, diante disto, o seu papel como provedor de serviços públicos passa a ser questionado. São agudas as críticas em relação à qualidade destes serviços e sua efetiva adequação às necessidades dos cidadãos. Parte dessas críticas atribui o mau desempenho às características do aparato estatal e ao padrão de gestão prevalente no setor público e seu padrão burocrático.

Muitas vezes confundido com o Governo, o Estado é associado à corrupção, clientelismo e ineficiência, visto como entrave ou obstáculo ao desenvolvimento. Esta concepção associada a idéias liberais e neoliberais, ganha força com a grande crise do Capitalismo na década de 70 e se consolida por meio da tese que defende “mais mercado e menos Estado”, ressaltada ainda por fundamentos do individualismo. Nessa proposta, as políticas públicas são consideradas entraves para o desenvolvimento e o Estado deve se

isentar da questão, numa perspectiva de que o mercado, por si só, é capaz de equalizar as relações entre os indivíduos e as oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade. (HOFLING, 2001).

O mercado, contudo, mostrou-se insuficiente para conduzir os países ao desenvolvimento, uma vez incapaz de regular as ações dos agentes econômicos e promover melhorias sociais. Resultantes dessa constatação, as propostas identificadas como progressistas caminham no sentido da reconstrução do estado, de forma a adequar suas características aos desafios colocados pela crise. Segundo Offe, 1998 (apud HOFLING, 2001, p. 34/35),

Os problemas de um país não vão ser resolvidos apenas pela ação do Estado ou do mercado. É preciso um novo pacto, que resolve o dever do Estado de dar condições básicas de cidadania, garanta a liberdade do mercado e da competição econômica e, para evitar o conflito entre esses dois interesses, permita a influência de entidades comunitárias.

Nesta perspectiva, o Estado mantém sua centralidade no processo de mudança estrutural, mas fica colocada a necessidade de cooperação com o mercado, além de entrar em cena um novo ator, qual seja a sociedade civil para elaboração e execução de políticas públicas, revelando a total insuficiência de ações unilaterais. Surgem, então, novas estratégias de gestão do setor público que buscam aproximar o serviço público dos cidadãos, bem como a racionalização da gestão da organização estatal.

O Estado não deve ser confundido ou reduzido à burocracia pública ou aos organismos estatais que executam políticas. Faz-se necessário, ainda, compreender a diferença entre Estado e Governo, especialmente quando o tema a ser tratado diz respeito às políticas públicas e, principalmente, às políticas sociais. O Estado é constituído por instituições permanentes que viabilizam as ações de governo, como órgãos legislativos, tribunais, exército entre outras. Já o Governo é o conjunto de programas e projetos que um fragmento da sociedade (composto por políticos, por técnicos, pelos organismos da sociedade civil etc.) propõe para o restante da sociedade, configurando-se como um governo com determinada orientação político-partidária, que assume e desempenha as funções de Estado por um período específico. (HOFLING, 2001). Nesse contexto, as políticas públicas são de responsabilidade do Estado, especialmente no que se refere à sua implementação e manutenção, a partir de um processo que envolve órgãos públicos, organismos e agentes da sociedade diretamente relacionados a tal política. Dessa forma, é importante reiterar que as políticas públicas são ‘públicas’ - e não privadas ou apenas coletivas, por conta de seu caráter “imperativo”. Em

outras palavras, pelo fato de suas decisões e ações serem revestidas de autoridade e soberania do poder público.

Assim, políticas públicas não devem ser reduzidas a políticas estatais, mas encaradas como o “Estado em ação” (GOBERT, MULLER, 1987 apud HOFLING, 2001), ou seja, o Estado implantando um projeto de governo, por meio de programas e ações. As políticas sociais são, portanto, formas de interferência do Estado na redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

### Contexto das Políticas Sociais: aspectos de gestão

O Brasil esteve sob regimes autoritários durante grande parte de seu período de industrialização, o que dificultou a capacidade de organização e representação da sociedade civil. A partir da década de 70, a crise do regime autoritário se agrava favorecendo a pressão de diversos setores da sociedade civil que reivindicavam a abertura política. A crise fiscal dos anos 80 revela as altas dívidas interna e externa, o que contribuiu para maior pressão por reformas do Estado brasileiro, tendo como metas o redimensionamento da economia e a privatização das empresas estatais que até então vinham assumindo papel de destaque no país. (TEIXEIRA, 2002).

Tendo origem no movimento social que se organizou no país desde a década de 70, os debates acerca das responsabilidades do Estado e da sociedade civil foram ampliados. Diversos atores sociais (trabalhadores, empresários e intelectuais, assim como os novos movimentos sociais, ligados à igreja, associações de moradores, partidos políticos e grupos minoritários ou excluídos) mobilizaram-se fortemente, contribuindo para consolidar espaços de reflexão, formulação e implementação de políticas com forte participação popular. Além de organizarem demandas e pressionarem o Estado, esses novos atores buscaram desenvolver alternativas autônomas de intervenção social ancoradas nas idéias de ajuda mútua e de iniciativa própria no atendimento de carências sociais. As ações envolviam desde manifestações de massa até a constituição e organização de coletivos reunidos em torno de uma única temática, como gênero, raça, paz, meio ambiente, religião etc. (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005, p.390).

A reforma política e institucional, decorrente da redemocratização do país, constitui o marco legal das políticas de participação popular no Brasil. A primeira experiência significativa de participação ocorreu mediante emendas populares, instrumento legal adotado pelo regimento interno da Assembléia Constituinte. Por meio dessas emendas, entidades e

organizações da sociedade civil, além de movimentos sociais puderam apresentar suas propostas para serem incorporadas no texto constitucional.

(...) a Constituição alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização de políticas públicas. (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005, p.374)

Durante a década de 1990, fortaleceu-se no país uma prática de participação social mais vinculada às questões de gestão e descentralização das ações, do que da democratização do processo de deliberação das políticas sociais propriamente ditas. Essa reação respondia ao diagnóstico que identificava a baixa capacidade estatal de implementação de políticas sociais, relacionada tanto pelos aspectos gerenciais, quanto pelo uso político. Decorre daí o fortalecimento do terceiro setor como um executor competente de projetos sociais, seja pelos aspectos técnicos, seja pela capacidade de articulação e mobilização de recursos com o setor privado. Segundo SILVA, JACCOUD e BEGHIN (2005), “(...) é a partir destas influências que pessoas e organizações civis vêm sendo cada vez mais “convocadas” pelo poder público para participarem da provisão de bens e serviços sociais.” (p.392)

A democracia formal já vigora no Brasil há duas décadas e a nova gestão pública dela decorrente vem passando por muitos desafios, notadamente quando se tratam de questões relacionadas às políticas sociais. Em um país como o Brasil cuja desigualdade na distribuição de renda é alarmante e o nível de pobreza é muito acentuado, tratar das políticas sociais se torna uma condição de governo. Ao mesmo tempo, com tantas demandas emergentes, dada a extrema carência de boa parcela da população brasileira, necessário se faz a busca pela otimização da alocação de recursos públicos.

Segundo Siveira, Bocayuva e Zapata (2002) é crescente o número de autores que analisam o presente momento como sendo marcado pela transição de iniciativas sociais pontuais, fragmentadas e setorializadas para uma perspectiva de ação mais integrada e com ênfase no desenvolvimento local. Entretanto, a implementação de novas estratégias de gestão pública, por sua vez marcada por anos de hierarquização e atuação isolada de setores que não se comunicam, é um grande desafio. Segundo Menicucci (2002, p. 13),

As resistências de diferentes origens são previsíveis uma vez que pressupõe deslocamentos de poder, de deliberação e de campos de saber, demanda modificações nos processos de trabalho e principalmente nas concepções e valores arraigados sobre como fazer a coisa certa (...). Trata-se, de fato, de

mudança na cultura organizacional e nas práticas institucionalizadas, desenvolvimento da cooperação e da parceria.

A integração das políticas sociais (saúde, educação, assistência etc.) difunde-se, a partir dos anos 90, por meio da articulação intersetorial e interinstitucional e aponta para inovações no âmbito da gestão pública demandando novas formas de estruturação e gestão organizacional e técnica. (MILANI 2006, p. 182). Busca-se, a partir da ação conjunta, maior efetividade e impacto sobre os problemas e necessidades da população com uma perspectiva integrada dos problemas e das soluções possíveis, além, é claro, da otimização dos recursos. (MENICUCCI, 2002). O mesmo movimento pode ser verificado nos programas e estratégias de segurança<sup>4</sup>.

Para que as políticas sociais sejam efetivas, a tendência é que as mesmas sejam estabelecidas e desenhadas de maneira intersetorial, numa gestão em rede e direcionadas a um território, o que gera um efeito sinérgico tanto na implementação destas políticas quanto na alocação de recursos. Portanto, o resultado e impacto tendem a ser otimizados, de acordo com o novo paradigma da gestão de políticas sociais e a nova concepção de governança viabilizada a partir das bases legais da Constituição de 1988.

### Intersetorialidade

O surgimento do tema da intersetorialidade na agenda pública surge agregado a outros termos e noções (SERRA apud VEIGA E CARNEIRO, 2005, p. 24) como transversalidade, *cross cutting*, e matricialidade. Esse conjunto emergente de concepções, sem clara distinção entre si, aponta para inovações no âmbito da gestão pública demandando uma nova estruturação organizacional, técnica entre outras.

É por isso que se pode afirmar que essas relações intersetoriais não se estabelecem sem um importante ingrediente: o conflito. São instituições com pontos de vista diferentes, interesses diferentes que sentam juntas para negociações que, invariavelmente, passam por relações interpessoais. Este é um grande desafio: como conciliar os interesses, resolver as divergências e efetivar o projeto ou programa que se pretende implementar? Através do diálogo e do estabelecimento de relações horizontais entre diferentes instituições. E os conflitos não se apresentam como falhas, pelo contrário, são inevitáveis ao se associarem instituições com diferentes visões, diferentes objetivos.

---

<sup>4</sup> Ver Claudio C. Beato F. Políticas Públicas de Segurança: Equidade, Eficiência e Accountability (in: [www.crips.ufmg.br](http://www.crips.ufmg.br))

Outro desafio a ser considerado é o do controle do desenvolvimento dos projetos e programas, tanto por parte do Estado quanto pela sociedade. Este controle passa necessariamente pela obtenção de informações corretas, no tempo adequado. A *accountability* pode se tornar um desafio se não levada a efeito. Por sua vez, os gestores públicos devem estar bem capacitados e informados para desenvolver ações de fiscalização, monitoramento e avaliação dos projetos e programas. A noção ampliada da política pública a ser implementada deve se tornar uma condição *sine qua non* da atuação dos gestores públicos para que se possa otimizar os resultados e os recursos envolvidos em um programa cuja característica marcante é a intersetorialidade.

### Gestão em Rede

Estruturas policêntricas ou redes formam um fenômeno recente, cada vez mais freqüente em diferentes campos gerenciais. Manifestam-se por meio de redes empresariais, redes políticas, redes de movimentos sociais, redes de apoio, etc., como uma modalidade gerencial capaz de viabilizar determinados objetivos, comuns aos diferentes atores ou organizações envolvidas.

Segundo Teixeira (2002), “a proliferação de redes de gestão é explicada por uma multiplicidade de fatores que incidem simultaneamente, conformando uma nova realidade administrativa”. (p. 1). A autora ressalta dois fatores principais: a globalização econômica-que alterou os processos produtivos e administrativos em direção à flexibilização, integração e interdependência - e as recentes transformações no papel do estado e em sua relação com a sociedade – que impõem novos modelos de gestão que abarque a interação de estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre Estado e organizações empresariais ou sociais.

Na América Latina, os processos de modernização e globalização, concomitantes aos processos de democratização e crise fiscal, provocam uma alteração no tecido social e político – o que abriu espaço para o debate sobre novas formas de relação entre estado e sociedade, estruturas de poder, organização e gestão das instituições políticas vigentes.

É possível afirmar que a emergência das redes de gestão e sua permanência e fortalecimento através do tempo, dá-se por razão de um único e poderoso fator: a revolução tecnológica informacional. Em outras palavras, o desenvolvimento tecnológico das comunicações, que hoje permitem interações virtuais em tempo real e, muitas vezes, sem onerar qualquer orçamento, proporcionou soluções inovadoras no processo de planejamento,

coordenação e controle das atividades. A nova tecnologia substitui hierarquias por “conectividades”, proporcionando uma estrutura horizontalizada.

As redes de políticas estão cada dia mais presente no campo das políticas sociais, como decorrência da complexidade dos problemas enfrentados, da variedade de atores envolvidos (e querendo participar) e da incapacidade de cada um desses atores agirem isoladamente de forma eficaz. Se antes parecia um mero modismo, hoje, manifesta-se como um fenômeno social e organizacional. A gestão em rede representa uma ruptura em relação à concepção tradicional do estado como núcleo exclusivo e centralizado de representação, planejamento e implementação dos programas de governo. Assinala, portanto, uma nova modalidade de coordenação e condução das políticas públicas de modo geral, com o objetivo explícito de ampliar os resultados e os impactos dessas políticas.

Segundo Borzel (1997 apud TEIXEIRA, 2002 p.4), as redes de políticas podem ser definidas como “um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica, que vinculam uma variedade de atores autônomos que compartilhem interesses comuns em referência a uma política, e que intercambiam recursos para perseguir estes objetivos compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira para alcançar as metas comuns”.

Entretanto, a autora adverte que ainda não há um consenso entre os estudiosos em relação ao conceito de rede e há pelo menos três diferentes concepções. Para alguns, redes de políticas são um método de análise da estrutura social, para outros é uma metáfora para demonstrar que as políticas públicas envolvem atores diversos e um terceiro grupo entende que o conceito de rede serve como ferramenta analítica para o estudo das relações entre a multiplicidade de atores e o poder público. Contudo, a articulação e a manutenção da gestão por meio de estruturas reticulares, impõem grandes desafios administrativos.

A formação e gestão das redes de políticas dependem da capacidade dos gestores de trabalhar com a complexidade, a diversidade e a dependência, gerando formas de superação do problema central que é a coordenação. O reconhecimento e a aceitação das diferenças em relação à missão, autoridade, estrutura, processos e procedimentos passa a ser essencial. Paralelamente à preservação da autonomia dos participantes envolvidos é necessário definir suas responsabilidades nas ações concretas da rede. (TEIXEIRA, 2002, p.8)

A interdependência é condição essencial para qualquer modalidade de gestão em rede, sem que isto signifique relação de subordinação. Na implementação de políticas públicas, essa característica se revela na crescente interdependência funcional entre atores públicos e

privados e é por meio dela que se pode garantir a mobilização de recursos dispersos e dar respostas eficazes aos problemas.

Em uma estrutura reticular, devido ao seu caráter de horizontalidade, é possível a coexistência de distintas lideranças, com habilidades que convergem para a sustentação desse complexo arranjo organizacional. Uma questão importante na discussão sobre gestão de redes políticas é relativa ao papel dos indivíduos e das organizações. Ainda que os participantes das redes sejam organizações, os vínculos que se estabelecem expressam relações entre indivíduos que atuam nestas organizações. Neste sentido, ao mesmo tempo em que a formalização das relações busca superar a dimensão individual, está claro que esta dimensão é sempre presente e deve ser levada em conta. (TEIXEIRA, 2002, p.9)

Dessa forma, estruturas em rede exigem interdependência, horizontalidade, comunicação eficiente, dinamismo e flexibilidade. Em modelos organizacionais reticulares é fundamental a concessão de mudanças, resultantes da interação dos diversos atores envolvidos. Paradoxalmente, o funcionamento de redes requer também a estruturação de padrões de relações que assegurem a efetividade das ações desenvolvidas.

Teixeira (2002) ressalta que, “(...) se uma rede de políticas tem uma natureza essencialmente política, ela envolve também uma dimensão técnica, requerendo instrumentos próprios para a construção de uma agenda mínima que reduza os conflitos por meio da discussão de um plano comum, acordado com todos os membros que devem negociá-lo no interior de suas agências de origem.” (p.10)

Estruturas em rede têm, portanto, vigorado nas propostas de gestão local, como resultado do reconhecimento das múltiplas influências, dos diversos atores locais, cujas ações se influenciam de forma recíproca e cuja cooperação pode contribuir para ações mais eficientes.

### Desenvolvimento Local e Territorialidade

A questão do local, enquanto referência para a integração e articulação das ações em torno do território, tem ascendido, despontando-se enquanto *locus* da inclusão social ou como ponto de convergência das políticas sociais.

A compreensão do território como o espaço socialmente organizado, como agente de transformação social se remete à presença de recursos humanos, culturais, econômicos e institucionais, que correspondem ao seu potencial de desenvolvimento endógeno. Ademais a focalização no território abrange a transdisciplinaridade, necessária às ações integradas.

O local se configura como espaço das referências de identidade e vínculos que expressam a diversidade e capilaridade da vida social. O desafio da reconstrução de estratégias de desenvolvimento liga-se assim à noção do local como sujeito a uma disputa, como estrutura de relações, como território definido pelos seus usos.

As estruturas sociais convertidas em estruturas espaciais produzem uma hierarquização prática das diversas regiões do espaço construído. A segregação urbana é produto da hierarquia social e da apropriação desigual dos recursos urbanos. Dessa forma o espaço social e espaço geográfico são duas faces da mesma moeda, o espaço habitado (ou apropriado) funcionando como uma espécie de simbolização espontânea do espaço social. A estrutura sócio-espacial das metrópoles tem sido analisada a partir da observação da distribuição populacional pelo território. Os distintos grupos sociais vivem e convivem no espaço metropolitano, com oportunidades desiguais de apropriação desse espaço e de seus benefícios. Encontrar sua representação territorial permite, pois, identificar o grau de segregação social presente nesse espaço. (COSTA; MENDONÇA, 2003 p.1.)

O território local é o espaço onde as políticas e projetos públicos podem se integrar e onde a participação da sociedade favorece o controle social sobre o desenvolvimento, constituindo-se como locus privilegiado da formação do cidadão. Encadeiam-se, portanto, o processo de constituição dos sujeitos e a conformação de espaços públicos ampliados e territorialmente referenciados. Volta-se o foco ao desenvolvimento local, tornando-o objeto de muitas análises. Dessas, duas visões antagônicas se sobressaem.

A primeira visão, crítica à idéia do local enquanto elemento de focalização, afirma que não há desenvolvimento local, pois este está necessariamente vinculado e dependente ao poder do capital globalizado e qualquer mudança depende da transformação articuladas aos processos gerais. Dessa forma, tal perspectiva seria uma ingenuidade que legitima as políticas neoliberais.

Uma segunda visão afirma que as transformações sócio-produtivas vividas até então, somadas às modificações das relações de emprego, favorecem o surgimento de outras formas e possibilidades de arranjos produtivos. O desenvolvimento local poderia ser visto enquanto uma possibilidade de rearranjo, numa perspectiva de fomentar formas de cooperação produtivas e empreendimentos alternativos de trabalho e renda. Demonstra-se assim, que as dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão não podem ser desconstruídas a despeito de seus locais (SILVEIRA; BOCAJUVA e ZAPATA, 2002, p. 254). O território agrega múltiplos sentidos. É lugar da construção e reconstrução de identidades e vínculos, de configurações sócio-produtivas, de diversidade e potencialidades.

A questão da peculiaridade do território, enquanto referência para a integração e articulação das ações, tem sido evidenciada como relevante nos problemas de violência. Portanto, do ponto de vista da intervenção pública especialmente direcionada à manutenção da paz social, mais importante do que estabelecer uma única verdade teórica das causas da criminalidade, importa reconhecer as especificidades de cada região, se há uma regularidade estatística entre os fatores criminogênicos objetivos, tais como a presença de armas, drogas e gangues, ou subjetivos, tais como coesão social, rede social de apoio, supervisão familiar, entres outros. Igualmente, é preciso saber se o próprio Estado possui os instrumentos necessários para intervenção nessa realidade, de forma direta ou indireta, com a participação da sociedade. (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004, P. 234).

## Violência e Criminalidade

A violência e a criminalidade são problemas que vem sendo estudados por muitos cientistas de diferentes tendências o que intensifica mais ainda suas controvérsias. O consenso sobre suas causas ainda esta longe de ser atingido. (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004; SOARES, 2006). Há na literatura diversos modelos e teorias explicativas que enfatizam determinados elementos causadores da criminalidade e possibilidades de sua aferição empírica. Segundo Cerqueira e Lobão (2004), os estudos seguem em duas direções: motivações individuais e determinantes estruturais da sociedade que levariam as pessoas a se tornarem criminosas.

Entre os pesquisadores e teóricos não há, contudo, concordância de que o crime está de fato correlacionado a questões econômicas ou de desigualdade (SILVEIRA, 2007; SOARES, 2006), ainda que muitos dos autores sugiram cautela antes que se negue por completo essa relação. Há muitos fatores que funcionam como moderadores nessa relação. Para Soares (2006), pobreza e desigualdade podem ser condicionantes da criminalidade a depender do crime, dos contextos culturais e subjetivos, ou seja, “na medida em que incidem sobre esses fatores determinadas mediações culturais, cujo papel é decisivo.” (SOARES, 2003, p. 91). Nessa perspectiva, encontram-se as abordagens que enfatizam o aprendizado e o contexto social, para as quais sociólogos têm dado significativas contribuições (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004).

Segundo definição da Commission of the European Communities (2000 apud SILVEIRA, 2007), “prevenção ao crime inclui todas as atividades que contribuem para precaver ou reduzir o crime como fenômeno social, quantitativamente e qualitativamente, seja através de medidas de cooperação permanentes e estruturadas ou através de iniciativas *ad*

*hoc.*” (p.65). O documento enfatiza que as atividades de prevenção podem ser desempenhadas por um grande rol de atores, “todos aqueles que puderem desempenhar um papel preventivo” (Commission of the European Communities, 2000 apud SILVEIRA, 2007) e categoriza as medidas preventivas em três objetivos, a partir do alvo da intervenção, quais sejam: reduzir oportunidades (tornando o crime mais arriscado e reduzindo os lucros dos criminosos), reduzir os fatores sociais e econômicos que propiciam ações criminosas e fornecer informações e proteção para vítimas, prevenindo também a vitimização.

Uma importante explicação das causas da violência gira em torno das comunidades locais, entendidas como um sistema complexo de redes e relações que contribuem para o processo de socialização dos indivíduos, condicionado por fatores estruturais: *status* econômico, heterogeneidade cultural, mobilidade residencial, estruturação familiar e urbanização. (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004). Denominada Teoria da Desorganização Social, essa abordagem, preponderantemente sistêmica, considera que a criminalidade emerge como uma consequência da dificuldade das comunidades exercerem o controle social informal e supervisionarem seus jovens na perspectiva de evitar que estes se envolvam em ações criminosas. Assim, a incapacidade de uma comunidade em se organizar, mobilizar recursos externos e reivindicar direitos fundamentais dificulta a garantia dos mesmos, incluindo os serviços públicos de segurança. Conseqüentemente, os enfoques de prevenção e combate à violência dentro desta abordagem visam amenizar estes impactos. O programa *Fica Vivo!* fundamenta-se nesses pressupostos. (SILVEIRA, 2007).

### **Teoria da Desorganização Social x Fica Vivo!: implicações teóricas e interfaces**

Não é de hoje a proposição de que a delinqüência é causada por fatores ambientais, mas, em função da popularidade pública e acadêmica das teorias focadas no indivíduo, as pesquisas com ênfase no ambiente acabaram ofuscadas por muitos anos. Segundo Shoemaker (1996), estudos urbanos no século XIX, especialmente na Europa, já demonstravam a correlação entre crimes e delinqüência e fatores como: densidade populacional, composição de sexo e faixa etária, pobreza e educação.

Nesse contexto teórico, destacam-se duas correntes da delinqüência, a *Teoria da desorganização social* e a *Teoria da anomia*<sup>5</sup>. Apesar de envolverem diferentes tradições teóricas e de pesquisa, ambas as teorias consideram que a delinqüência é causada, principalmente, por fatores sociais. Não negam, contudo, a influência de fatores pessoais ou situacionais, mas elegem como fator principal a influência do aspecto social. Assim, um

---

<sup>5</sup> Para efeito deste trabalho serão desenvolvidos com maior detalhe os pressupostos da teoria da desorganização social, uma vez que constituem a base para o desenho do Programa a ser estudado.

sistema é considerado desorganizado ou anômico quando há uma interrupção na coesão social ou a falência do controle social. (AKERS, 1999). As estruturas e as instituições sociais em estado de desordem e desorganização tornam suscetível o surgimento de comportamentos delinquentes. Assume-se, portanto que fatores sociais controlam a delinquência e quando esses fatores se tornam instáveis, os jovens resistem menos a tentações desviantes (SHOEMAKER, 1996, p. 76).

O conceito de desorganização social surgiu na obra *The Polish Peasant in Europe and América* (1918), de William Isaac Thomas e Florian Znaniecki, mas foi a publicação do estudo pioneiro de Clifford Shaw e Henry McKay (*Juvenile Delinquency and Urban Areas*, de 1942) que elevaram a desorganização social à condição de teoria amplamente difundida. Tendo como referência a perspectiva ecológica, Shaw e McKay, expoentes da Escola de Chicago para o estudo da criminalidade urbana, propõem que o crime não pode ser visto como um produto da vontade individual, mas um fenômeno em que o meio ambiente (o lugar) é decisivo. Deste modo, as condições estruturais das diversas comunidades no espaço das grandes cidades são determinantes para se compreender as causas da criminalidade (SILVA, 2004). Ressalta-se, assim, a idéia que afirma que os “moradores dessas áreas não são biologicamente ou psicologicamente anormais, mas que seus crimes e comportamentos desviantes são respostas normais, de pessoas normais às condições sociais anormais”. (AKERS, 1999, p. 116).

O principal argumento da desorganização social como uma explicação da delinquência é o de considerá-la como o resultado do colapso do controle da comunidade para com seus indivíduos. Nessa concepção, os delinquentes de um determinado grupo não são necessariamente intrinsecamente desorientados, mas apenas respondem às condições de desorganização sócio-ambiental a que estão expostos. Além da inabilidade das organizações, grupos ou indivíduos da comunidade ou da vizinhança de resolver problemas comuns de forma coletiva, caracterizando o colapso dos controles institucionais convencionais, bem como as forças do controle social informal. (SHOEMAKER, 1996, p. 77).

Outro argumento dessa abordagem é o de que a desorganização de base comunitária é freqüentemente causada pelo processo de expansão desordenada das grandes cidades, o que inclui os processos de rápida industrialização, urbanização e imigração. No trabalho que deu origem à teoria, Shaw e McKay (1942) demonstraram que os índices de delinquência na cidade de Chicago revelavam um padrão de sua distribuição geográfica dentro das cidades. Em função, desse aspecto, a teoria apresenta uma ênfase na abordagem geográfica, demonstrando a conexão dos índices de delinquência e territórios.

A partir da identificação de algumas comunidades socialmente desorganizadas na cidade de Chicago e utilizando como referência o modelo de zonas concêntricas (desenvolvido por Ernest Burgess em 1952), os autores puderam explicar a incidência e a estabilidade das taxas de delinqüência juvenil, distribuídas (desigualmente) pelos espaços da cidade. Verificou-se que na cidade havia ‘setores’ mais violentos, ou bairros que apresentavam índices de criminalidade muito maiores que o restante da cidade e que mesmo se analisados ao longo do tempo, a incidência espacial do crime permanecia relativamente constante, descoberta essa que deslocava definitivamente o foco das explicações da criminalidade do indivíduo para fatores do contexto urbano. Para isso, Shaw e McKay utilizaram estatística oficial e mapearam as áreas da cidade onde os adolescentes infratores viviam, de forma a medirem o nível de ocorrência de seus atos infracionais.

Outra descoberta atribuída a esse estudo se refere aos indicadores sociais das áreas com maior concentração de crimes e taxas elevadas de delinqüência juvenil. Tais áreas tinham como características: a deterioração física das moradias, famílias incompletas (monoparentais), população residencial instável e heterogênea, além de apresentarem altas taxas de natalidade, moradores com pouca escolaridade, baixa renda e níveis ocupacionais menos qualificados (AKERS, 1999). Para os autores havia uma clara correlação entre as condições estruturais do bairro e as altas taxas de delinqüência juvenil e, assim, a identificação de fatores estruturais específicos explicaria as diferenças nas taxas de delinqüência na cidade de forma geral (SILVA, 2004).

De acordo com Shaw e McKay a heterogeneidade étnica, a mobilidade residencial e a privação econômica, características de alguns setores da cidade, ocasionariam a perturbação da organização social comunitária, o que explicaria as variações de crime e a delinqüência. Esses três fatores enfraqueceriam a base organizacional comunitária, uma vez que a heterogeneidade (especialmente a diversidade de grupos étnicos) impede a boa comunicação e a interação fluida entre os moradores; a mobilidade residencial abala a solidificação de redes comunitárias, (em função da alta variação e instabilidade do grupo de moradores) e a privação econômica afeta a alocação de recursos financeiros para o local. Esse conjunto de fatores, segundo Shaw e McKay, é um impeditivo para os bairros e comunidades alcançarem objetivos comuns a todos seus moradores e manterem um controle social efetivo (SILVA, 2004).

Entretanto, apesar do status elevado que o estudo de Shaw e McKay conquistou, várias foram as críticas que receberam, o que enfraqueceu a abordagem ecológica do crime por aproximadamente 20 anos (do final da década de 1950 até o início dos anos de 1970)

(FREITAS, 2004). Foram alvos de críticas a analogia da sociedade com o mundo botânico (princípio do conceito de ecologia social); a idéia de uma cultura unificada (da qual poderia se tirar a referência de uma ‘sociedade organizada’); o desenvolvimento de noções contraditórias das causas do comportamento social; o excessivo determinismo (que simplificaria a análise etiológica da delinqüência); as generalizações prematuras sobre a forma urbana; mas, principalmente, a própria base da construção do conceito de desorganização social. Segundo Freitas (2004), uma das críticas mais cruciais ao conceito é o de ser ao mesmo tempo descrição e causa da mesma condição: “(...) isto é, o crime é [ao mesmo tempo] produto da desorganização social e também um exemplo de desorganização social.” (FREITAS, 2004 p. 98), o que faz emergir o caráter tautológico na utilização do conceito, ou seja, a repetição inútil de uma mesma idéia em termos diferentes. (AKERS, 1999).

Após o período de enfraquecimento, a teoria original da desorganização social passou por um processo de revisão e modificação das falhas detectadas por seus críticos, porém sem alterar seus pressupostos originais. De forma geral, novas contribuições, especialmente novos indicadores e novas variáveis (comprovadamente válidas por testes empíricos) foram sendo associadas (somadas) ao conceito básico, no sentido de superação dos questionamentos e das críticas recebidas.

Novos estudos reforçaram a importância dos achados de Shaw e Mckay demonstrando, contudo, que a relação entre as três principais características estruturais das comunidades citadas pelos autores (heterogeneidade étnica, mobilidade residencial e privação econômica) e as taxas de crime e delinqüência deveria ser compreendida a partir de outras variáveis mediadoras, sem haver, porém, consensos acerca de quais outras variáveis seriam.

Dois representantes da revitalização da teoria da desorganização social e da defesa dos pressupostos de Shaw e McKay são Robert Bursik e Robert Sampson. Segundo Akers (1999), Bursik (1988 apud AKERS, 1999) aponta que os precursores da teoria da desorganização social não tinham a pretensão de afirmar que as condições econômicas de determinadas comunidades urbanas e as rápidas mudanças sociais são causas diretas do crime e da delinqüência. Apenas propunham que a desorganização social dificulta o controle social informal no interior de uma comunidade, permitindo assim que altas taxas de crime sejam registradas. Assim, a ausência ou a falência do controle social é um componente-chave que embasa o conceito de organização social, associado à teoria moderna de controle social. (AKERS, 1999).

De acordo com Bursik (1993 apud SILVEIRA, 2007), um dos mais duradouros legados de Shaw e McKay foi a relação estabelecida entre privação econômica e os crimes

cometidos em determinada comunidade e argumenta que o efeito da privação econômica na delinqüência e no crime é indireto e mediado pela incapacidade da vizinhança de mobilizar recursos de atores institucionais externos à comunidade. Nessa perspectiva, uma reformulação sistêmica da teoria da desorganização social afirma que o crime é mais provável em áreas nas quais os recursos e os serviços da esfera pública de poder (serviços de saúde, de educação, de proteção e justiça) são inadequados e a comunidade local é menos capaz de reivindicá-los de forma efetiva, fator que explicaria a aparente contradição da existência de comunidades caracterizadas por população estável, baixa heterogeneidade étnica, existência de redes de relações interpessoais, mas que ainda assim apresentavam altas taxas de criminalidade.

Sampson e Grooves (1989 apud AKERS, 1999) após minuciosa revisão também defenderam a teoria da desorganização social apontando para o fato de que ela não propõe (de forma preconceituosa) que fatores como classe social ou composição racial de uma comunidade são causas diretas do crime e da delinqüência, mas que essas variáveis foram apenas utilizadas para mensurar a desorganização social. Sampson e Grooves, segundo Akers (1999), formularam um modelo empírico de desorganização social contendo a mensuração dos fatores externos que afetam a desorganização social tais como: classe social, mobilidade residencial e desagregação familiar (especialmente famílias monoparentais), mas vão além destas variáveis clássicas e incluem a mensuração de três componentes-chave do conceito de desorganização social, quais sejam, a capacidade da comunidade de supervisionar seus jovens, a rede de relações sociais de amizade e a participação em organizações formais (dados de comunidades britânicas subsidiaram esse modelo). Os pesquisadores, como previsto, descobriram que a maioria dos fatores externos está correlacionada à desorganização social. (AKERS, 1999).

Em suma, apesar das evidências de sua limitação, a teoria desenvolvida por Shaw e Mckay, revisada e aprimorada por outros pesquisadores carrega o mérito de ter apontado para as causas sociais da delinqüência e sua distribuição em áreas geográficas específicas. Nesse sentido, a teoria contribui para uma melhor compreensão do fenômeno.

A percepção de que as comunidades, mesmo aquelas que apresentam maior concentração de problemas sociais (como os citados acima) detém a potencialidade de exercer o controle social, desde que sejam capacitadas e estimuladas a assumir uma corresponsabilidade pela segurança pública, incita a formulação de soluções participativas, focalizadas, territorializadas e interdisciplinares, levando em conta as inúmeras interfaces da questão. (SOARES, 2006; SILVEIRA, 2007). Presume-se, outrossim, que um programa de prevenção à criminalidade cujas ações favoreçam o aumento do controle social formal e

informal sobre o espaço da comunidade (via policiamento e mobilização comunitária), ofereça ações de suporte social e supervisão aos jovens (por meio de atividades dirigidas e supervisionadas) e mobilizem recursos externos à comunidade (articulação interinstitucional e intersetorial) seja capaz de reduzir as altas taxas de criminalidade, especialmente a ocorrência de homicídios.

Considerando os princípios e as características acima expostos, torna-se evidente a influência dos pressupostos da teoria da desorganização social nas características originais (desenho) do Programa de Controle de Homicídios *Fica Vivo!*, como pode ser observado, posteriormente, neste trabalho.

### Políticas Públicas de Segurança: poder público e sociedade civil

Na bibliografia que desenvolve a discussão sobre Políticas Públicas são diversos os caminhos trilhados na busca de uma definição. Na tentativa de se superar a complexidade, a abrangência e a diversidade de definições, estudiosos do tema procuram simplificá-lo. Do ponto de vista político, a política pública pode ser compreendida como um processo deliberativo que denota alguma forma de ação governamental (com características específicas) de provimento de bens ou serviços que utiliza financiamento do orçamento público. As políticas públicas são sempre o resultado de uma demanda processada, uma decisão tomada, inclusive quando a escolha é o que não fazer. Partindo desse conceito é preciso considerar a rede de elementos, complexamente relacionados, que compõem o processo que resulta em uma política pública, iniciado com a formação da agenda, passando pela execução propriamente dita de uma política pública até a sua avaliação. Cada uma dessas etapas pressupõe inúmeros outros processos, que envolvem os condicionantes políticos e sociais.

No Brasil, as políticas públicas de segurança se encontram ainda em uma fase incipiente (CANO, 2003; SAPORI, 2007). A própria temática da criminalidade e da segurança pública figura um debate bastante recente no contexto político do país. Mesmo no campo acadêmico brasileiro a abordagem mais sistemática do tema adquiriu relevância no final da década de 1970 (ZALUAR, 1999 apud SAPORI, 2007). De acordo com Cano (2003), ainda existe poucas políticas de segurança pública consolidadas e apenas alguns poucos programas ou linhas de atuação. A área tem sido marcada por uma atuação reativa (e não proativa) do poder público, de tradição autoritária, que remonta à criação das polícias brasileiras (século XIX), perpassando os governos militares. Ademais, a atuação dos governos em relação à segurança pública tem sido equivocadamente pautada pela pressão da imprensa.

Para Miranda (2003) tanto a violência quanto a segurança tiveram pouca presença no diálogo e na luta por democracia na qual a sociedade civil esteve envolvida nos últimos anos e apenas recentemente a violência urbana passou a ocupar algum lugar de destaque no rol de preocupações dos governos, sendo então percebida como um risco eminente à coesão e ao tecido social. A autora então defende que somente por meio da participação efetiva das ‘camadas populares’ e da participação da sociedade na concepção e no controle público sobre a ação estatal será possível “construir uma política pública de segurança democrática e respeitadora dos direitos humanos.” (MIRANDA, 2003, p. 112).

A participação da sociedade civil na área da segurança pública, seguindo o padrão de outras áreas, tem crescido nos últimos anos, sendo diversos os campos de atuação. De acordo com Cano (2003), podem-se citar oito áreas principais, a saber: desenvolvimento e debate sobre políticas públicas, com a função preponderante de controle e contraponto do poder público (com atuação de ONGs de denúncia ou conscientização pública acerca de violações dos direitos humanos); parceria com o poder público para proposição ou desenvolvimento de ações (ações essas que possuem a vantagem de controlar ou influenciar o poder público, mas o perigo de perder a independência ou ser cooptado por ele); aplicação de programas de prevenção primária (nas áreas da saúde, educação etc.), executados geralmente por ONGs que, embora não estejam diretamente ligados à segurança pública exercem impactos sobre ela; conselhos comunitários de segurança (cujo risco, em função de seus desenhos e composição, gira em torno da privatização da segurança pública por atores mais influentes no grupo ou pela participação mais atuante da população em áreas de menor necessidade); polícias comunitárias (a partir do modelo anglo-saxão, fomentando a troca de informações entre a polícia e os cidadãos); formação de policiais (especialmente liderada pelas universidades, promovendo a convivência de estudantes e policiais, desmistificando tanto o papel dos policiais como alunos e de outros alunos em relação aos policiais); discussão e formulação de políticas de segurança (ampliando o espectro da discussão para especialistas de outras áreas além da militar e do direito) e pesquisa e avaliação de políticas de segurança pública, embora esta seja uma área ainda recente, já tem proporcionado trocas constantes entre instituições específicas de combate e investigação de crimes e as universidades, ou seja, a reciprocidade entre o conhecimento técnico e o conhecimento acadêmico-científico. (CANO, 2003).

Contudo, ainda falta um grande caminho a ser trilhado para que se possa afirmar a consolidação da parceria entre sociedade e Estado, especialmente no que se refere à área de políticas públicas de segurança. Segundo Miranda (2003), é justamente na área da segurança pública que se localizam os maiores entraves e as maiores dificuldades à participação da

sociedade civil. Coloca-se o desafio e a urgência de se incluir ou de se ampliar na agenda pública as questões relacionadas à violência e à segurança pública que, de uma forma ou de outra, afetam todos os cidadãos, sendo, portanto, emergente o desafio de se formular estratégias que atendam as necessidades dos vários grupos que compõem o conceito difuso denominado 'sociedade civil'. Assim, as políticas de segurança não podem constituir um projeto isolado e apartado do conjunto de políticas do Estado, faz-se necessário explicitar a discussão, politizar o tema, tornar público o debate, estratégias essas essenciais para evitar que a violência ou a segurança sejam tratadas como questões de solução privada ou restrita a determinados grupos. (MIRANDA, 2003)

## Metodologia

Quando o objetivo é investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu próprio contexto, ou seja, apreender uma seqüência de eventos (processos) que em seu encadeamento constitui a própria unidade de observação, a metodologia deve se direcionar para a exploração do fenômeno estudado e da riqueza de suas interações. O problema aqui estudado – a relação entre violência como problema social e as iniciativas idealizadas para resolvê-lo – seria dificilmente compreendido se separado de seu contexto. Em vista disso, o estudo de caso emerge como método mais adequado e uma estratégia substancialmente abrangente (YIN, 2005).

Em estudos de caso o desenvolvimento da teoria tem papel fundamental e, diferentemente de métodos como a etnografia, as especificações e proposições teóricas devem avançar no início da investigação e antes da coleta de dados (YIN, 2005). Dessa forma, no presente estudo, devem ser consideradas as teorias sociológicas da criminalidade e as teorias organizacionais que perpassem os modelos de gestão do Estado e a participação da sociedade civil no âmbito das políticas públicas.

Apesar das críticas que circundam o tema, pode-se afirmar que o estudo de caso e outras metodologias qualitativas de pesquisa podem apresentar de forma justa e rigorosa os dados empíricos sob análise, bem como generalizar seus achados (YIN, 2005; GOODWIN e HOROWITZ'S, 2002). Para Goodwin e Horowitz's (2002), por exemplo, a sociologia qualitativa pode ser tanto rigorosa quanto científica e para Yin (2005) os estudos de caso, assim como os experimentos, são generalizáveis a proposições teóricas.

Norteados pelos critérios acima expostos, e tendo com referência as táticas de estudo propostas por Yin (2005), a presente pesquisa circunscreve como unidade de análise o Programa de Controle de Homicídios *Fica Vivo!*, em função de seu caráter representativo de

iniciativas da sociedade civil e do poder público para solucionar o problema da violência. Tendo sido delineados o objeto da investigação, qual seja, o Programa *Fica Vivo!*, estabeleceu-se como objetivo a análise de seu processo de institucionalização, suas vantagens e desvantagens, a partir de dados secundários de fontes teóricas, tais como tese (SILVEIRA, 2007- fonte mais recente e completa), monografia (LEITE, 2003), sítios da internet (como o da Secretaria de Defesa Social – SEDS; CRISP-UFMG)<sup>6</sup>, entre outros, além de consultas à reportagens e artigos sobre o programa (em meio eletrônico ou físico, especialmente reportagens do jornal Estado de Minas<sup>7</sup>).

O aglomerado Morro das Pedras, eleito como *lócus* do programa piloto é a única comunidade a ter vivido o processo completo de implementação (setembro de 2002) e posterior institucionalização (maio de 2003). Dessa forma, a presente análise tomará a implementação do Programa no Morro das Pedras como modelo empírico para a investigação do processo de institucionalização.

Um estudo como esse, embora compreenda a análise de um processo em particular, carrega a potencialidade de encontrar categorias de análise passíveis de generalização. É preciso, contudo, que se diferenciem as generalizações direcionadas a proposições teóricas das generalizações voltadas para populações ou universos, sendo objetivo dos estudos de caso generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística). Como esclarece YIN (2005 p. 54):

Um erro fatal que se comete ao realizar estudos de caso é conceber a generalização estatística como método de generalizar os resultados do estudo. Isso ocorre porque os casos que você utiliza não são “unidades de amostragem” e não devem ser escolhidos por essa razão. De preferência, os estudos de caso individual devem ser selecionados da mesma forma que um pesquisador de laboratório seleciona o assunto de um novo experimento (...). Sob tais circunstâncias. O método de generalização é a “generalização analítica”, no qual se utiliza uma teoria previamente desenvolvida como modelo com o qual se devem comparar os resultados empíricos do estudo de caso (...).

Assim, a possibilidade de generalização compõe a compreensão abrangente do fenômeno estudado e, no caso em questão, procura estender a processos semelhantes, nos quais um projeto ou programa de iniciativa local passa a ser formalizado ou incorporado por uma instituição governamental. Como ilustra Becker (1997) este tipo de pesquisa dá-nos a

---

<sup>6</sup> <http://www.seds.mg.gov.br/> <http://www.crisp.ufmg.br/home.htm>

<sup>7</sup> Utilizou-se para a pesquisa na internet o site de busca google

idéia de mosaico: “(...) cada peça acrescentada num mosaico contribui um pouco para a nossa compreensão do quadro como um todo (p.104)”. Cada estudo individual representa uma peça desse mosaico.

## FICA VIVO – um Estudo de Caso

### Caracterização do Programa

O Programa Controle de Homicídios *Fica Vivo!* é definido “(...) como um **programa de prevenção abrangente** (compreensivo), **focalizado** e **comunitário**.” (SILVEIRA, 2007. p. 141). Pode ser caracterizado como **programa preventivo**, pois centra esforços na criação de práticas e atividades que favorecem a prevenção ao crime. É **focalizado** porque é implementado em áreas específicas, pré-definidas em função dos indicadores de homicídio (número e perfil), além de características sócio-econômicas das áreas. Já sua **abrangência**, ou seu caráter compreensivo, deve-se à promoção de projetos e ações voltados para a redução de diferentes fatores de risco à criminalidade presentes na comunidade e ao fortalecimento dos fatores de proteção. É **Comunitário** porque valoriza e estimula a participação da comunidade desde a elaboração da proposta até a intervenção, operacionalização, gestão e avaliação. Ademais, busca articular diferentes atores locais, entre os quais busca consolidar parcerias, deles com o programa e entre eles mesmos, na tentativa de fortalecer as ações conjuntas. (SILVEIRA, 2007)

O Fica Vivo! tem como inspiração experiências bem-sucedidas implementadas em países como os Estados Unidos e a Colômbia. Os exemplos fortemente relacionados são o *The Boston Gun Project's – Operation Ceasefire* e o *Programa Desarrollo, Seguridad y Paz - DESEPAZ* – da cidade de Cali, ambos situados temporalmente na década de 90.

O objetivo geral do programa é enfático: reduzir o número de homicídios. Entretanto, diferencia-se de outros programas por meio de seus objetivos específicos, quais sejam (BEATO, SILVA e SILVEIRA, 2006):

- Fortalecer a mobilização da comunidade, “empoderando-a” para resolução de problemas de segurança pública;
- Articular agências públicas e organizações não-governamentais que operam no plano local, otimizando a oferta de serviços de saúde, educação, assistência social e segurança pública, criando uma rede de proteção social e potencializando, assim, a intervenção estatal;
- Oferecer oportunidades no campo da educação, cultura, lazer e profissionalização para a população-alvo do programa;

- Estabelecer ambiente de debate em torno dos problemas de segurança;
- Reduzir o medo ou sensação de insegurança;
- Melhorar o policiamento dentro da comunidade.

Para a viabilização desses objetivos, definiu-se, em seu desenho preliminar, a criação de um grupo de gestão da intervenção estratégica, voltado para as iniciativas no campo da justiça criminal (tais como: prisões, policiamento velado, policiamento comunitário etc), um grupo de mobilização da comunidade e suporte social e um fórum da comunidade.

### Histórico da Idealização

O processo de elaboração do piloto do Programa Controle de Homicídios merece destaque, pois é justamente a forma pela qual é concebido e estruturado que o diferencia. Silveira (2007), em sua recente tese de avaliação do programa, descreve com detalhes tal processo.

Segundo Silveira (2007), a primeira iniciativa para a concepção do programa partiu do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da UFMG – CRIPS/UFMG e inaugura um processo inédito no âmbito das políticas de segurança do estado de Minas Gerais que inclui as seguintes características:

- 1- Idealização de uma intervenção com base em referências bibliográficas consolidadas, que abarcava experiências internacionais bem sucedidas somada a uma detalhada pesquisa de dados estatísticos locais provenientes do IBGE, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, *surveys* e entrevistas.
- 2- Mapeamento de *Stakeholders*, ou seja, a identificação e a articulação de atores chave para a sustentabilidade de uma intervenção de caráter preventivo.
- 3- Articulações multidisciplinares e intersetoriais.
- 4- Busca por uma estratégia ou modelo de intervenção que pudesse ser aplicada de forma piloto por meio de negociações e consensos. (SILVEIRA, 2007, p. 126).

Após o estudo minucioso sobre a evolução e distribuição de homicídios (“estudos de estatística espacial”), o *survey* de vitimização e as entrevistas - ambos elaborados, aplicados e avaliados pelo CRISP - surge a necessidade de aprimorar ainda mais o diagnóstico sobre os homicídios na cidade e buscar ações que possam intervir no problema. Assim, a partir da metodologia de Resolução de Problemas – IARA (Identificação, Análise, Resposta e Avaliação) foram iniciadas reuniões que agregavam atores e agências diversificados, por meio das quais o programa foi sendo delineado. Nesses encontros foram traçados os princípios e as

diretrizes do Programa de Controle de Homicídios, somente mais tarde denominado Programa Fica Vivo.

O grupo de trabalho foi criado em março de 2002 e reuniu técnicos do CRISP, da Prefeitura, representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e Policiais. Nesse primeiro encontro foram apresentados os dados que compunham o cenário de violência do município. Foi unânime a constatação de que o principal problema a ser enfrentado era o dos homicídios, apesar do reconhecimento de alguns problemas referentes à qualidade das informações estatísticas sobre o tema. Diante disso, foi combinada a junção das informações de algumas secretarias municipais (saúde, educação, assistência social e cultura) às quais seriam geo-referenciadas, bem como o detalhamento do perfil dos crimes (causas, motivações, agentes, áreas críticas etc.), de responsabilidade da Polícia Militar. A segunda reunião do mesmo grupo de trabalho, em abril do mesmo ano culminou com a definição do problema-objetivo: “homicídios motivados pela ação de gangues e a necessidade de (se) ampliar o diagnóstico.” (SILVEIRA, 2007, p. 132).

Segundo Silveira (2007), algumas discordâncias que já emergiam nesse segundo encontro, especialmente entre os técnicos da Prefeitura (PBH) e os representantes presentes da Polícia Militar. Entretanto, o debate em torno do fortalecimento de programas sociais, redução da pobreza e exclusão social – aspecto defendido pelos técnicos da PBH em contraposição ao aumento do controle e da repressão – defendido pela Polícia acabaram por definir o contorno multifacetado da intervenção, que deveria contar com ambos os aspectos. Foi na terceira reunião (maio de 2002) que se apresentou o consenso de que o jovem seria o foco da intervenção, essencialmente pelo fato de ser esse grupo o mais atingido pelas mortes violentas, como agentes ou vítimas. Nesse sentido, os dados do Programa Liberdade Assistida confirmaram a escolha.

Ainda de acordo com o relato de Silveira (2007), durante o quarto encontro, verificou-se a importância das ações multisetoriais e a necessidade de se compartilhar responsabilidades com diversas agências públicas e envolver equipamentos públicos ou não das regiões para a meta de reduzir a violência e o número de mortes violentas. Reconheceu-se que o problema da segurança pública não é somente das polícias e que, portanto, não pode ser solucionado apenas com ações repressivas. Durante esse encontro a questão da escolha da região piloto também foi abordada. Dentre as áreas sugeridas estavam: Morro das Pedras, Alto Vera Cruz, Barragem Santa Lúcia. Entre a quarta e a quinta reuniões, a notícia de uma chacina no Morro das Pedras acabou por definir o aglomerado com área da intervenção piloto. Em agosto, foi iniciada a fase de planejamento da intervenção. De posse de entrevistas realizadas pelo

CRISP, e *pool* de informações sobre equipamentos e entidades locais, foi realizada a quinta reunião do grupo de trabalho. Nesse encontro a Polícia Militar apresentou um esboço de comunicado para a comunidade, similares a documentos utilizados pela polícia de Boston no Projeto *The Boston Gun Project's – Operation Ceasefire*. Contudo, o tom inerente ao documento foi rejeitado pelo restante do grupo, o que novamente explicita as diferenças da ênfase dada pela polícia daquela atribuída pelos técnicos.

O conflito entre as várias concepções é eminente e reforça o conflito durante a intervenção que será abordado mais adiante. No dia 20 de agosto, a reunião foi ampliada para outros participantes: lideranças comunitárias, representantes de universidade, profissionais de equipamentos locais (escolas, centros de saúde, Núcleo de Atendimentos às Famílias), representantes da 125ª Companhia de Polícia Militar Local, Delegacia Distrital, Ministério Público e Poder Judiciário. Nesse dia, foi aprovado o documento elaborado pelo CRISP que apresentava as diretrizes do programa, resultado dos encontros, discussões e grupos de estudo. Nele, foram apresentados os dois eixos estruturantes do programa, quais sejam, o de Proteção Social e Mobilização Comunitária e o de Intervenção Estratégica. Nesse momento, o primeiro eixo ficaria sob coordenação da Secretaria de Cidadania da PBH e o segundo, sob coordenação do Ministério Público.

### Histórico da Implementação

Após a identificação do número crescente de homicídios no município de Belo Horizonte atingindo especialmente os jovens do sexo masculino, negros e pobres, evidenciou-se a importância de ações focalizadas, territorialmente definidas, com capacidade para articular a multidimensionalidade da questão. A convicção da importância dessas ações amplas e articuladas para reduzir a violência e as mortes nas áreas com alta incidência significou reconhecer que o problema da segurança pública não é somente da polícia. (SILVEIRA, 2007). Embora reconhecida a necessidade de medidas repressivas, ficou clara a importância de se compartilhar responsabilidades com outras agências públicas e atores locais (equipamentos públicos e não públicos, organizações não-governamentais, representantes e lideranças comunitárias).

Foram sugeridas três áreas da cidade para sediar o projeto piloto do Programa Controle de Homicídios. Tanto o Morro das Pedras, como o Alto Vera Cruz e a Barragem Santa Lúcia se enquadravam nas características de possuir índices elevados de homicídios, e constituírem áreas sócio-economicamente desfavoráveis. Entretanto, durante o processo de escolha da área, a ocorrência de uma chacina na área do Aglomerado Morro das Pedras em 26

de julho de 2002, acabou definindo que ali seria uma área prioritária. Além da chacina e dos altos índices de violência que já apresentava, ainda reunia boas condições para a instalação do programa, tais como: população relativamente pequena, diagnósticos preexistentes da realidade local, sócio-demográfico e institucional, além de possuir um grupo de lideranças comunitárias previamente identificado.

A implementação do Programa no Aglomerado Morro das Pedras pode ser dividida em duas fases. A primeira, inicia-se em agosto de 2002 e vai até maio de 2003, possuindo, portanto, nove meses de duração. A segunda fase é marcada pela adoção do programa pelo Governo do Estado de Minas Gerais, a partir do decreto nº 43.334/2003, datado de junho de 2003 e vigora até os dias de hoje. Os pilares centrais da concepção original do Programa articulam dois grandes grupos de trabalho, as denominadas ‘intervenção estratégica’ e ‘proteção social’. SILVEIRA, 2007; LEITE, 2003)

### *Fase I*

O Grupo de Intervenção Estratégica (GIE), ainda na Fase I, tinha como objetivo a ação articulada para reprimir o crime e foi composto pelas Polícias – Militar, Civil e Federal, Ministério Público e Judiciário (Magistrados da Infância e Juventude, Tribunal do Júri, Varas Criminais de Tóxicos, de Execução Penal e de Combate ao Crime Organizado), pela Secretaria de Estado de Defesa Social, além da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP). Este grupo passou a se reunir regularmente, compartilhar informações sobre os principais criminosos da área e discutir a importância da agilidade do Ministério Público no que diz respeito às medidas cautelares, tais como: mandado de prisão, busca e apreensão, interceptação telefônica e quebra de sigilo, bem como a organização das ações das Polícias para cumprimento dos mandados expedidos, e acordos de cooperação e trabalho entre promotores e juizes dos procedimentos para acelerar o acompanhamento dos processos policiais instaurados e dos processos judiciais em andamento. Segundo Silveira (2007), um dos grandes ganhos reconhecidos por todos os participantes do Grupo de Intervenção Estratégica teve a ver com a dinâmica até então inédita entre as instituições participantes embasada na importância de compartilhar informações, planejar e agir de forma articulada, tendo em vista o objetivo comum.

O segundo grupo que compunha a ação multidisciplinar foi denominado Grupo de Proteção Social (GPS) e era composto por representantes da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, do Governo de Minas Gerais, de Universidades, de Organizações Não-governamentais e Associações Comunitárias locais.

Apesar da existência dos dois grandes grupos, na Fase I, há a preponderância das ações de intervenção estratégica, por meio de ações policiais ostensivas, com o objetivo de inibir outros crimes, demonstrando claramente a intolerância dessas instituições mobilizadas para com a ocorrência dos mesmos. Segundo registros (SILVEIRA, 2007), foram realizadas 30 operações policiais conjuntas resultantes da nova e eficiente estrutura de comunicação entre as várias polícias.

Ainda na primeira fase, segundo Silveira (2007), são realizados encontros regulares de mobilização para o envolvimento da comunidade no programa. Nesses encontros, as lideranças comunitárias também impuseram suas condições para participação e cooperação, aproveitando o espaço para apresentar e reivindicar ações para outras necessidades da comunidade.

Nessa fase, as ações de ‘proteção social’ foram tímidas por falta de recursos e pela falta de estrutura física para a realização das atividades. As atividades de mobilização social que ocorreram foram praticamente oficinas financiadas com recursos do município e de Organizações não-governamentais identificadas com o programa nessa fase. As ações realizadas ocorreram de forma pulverizada e com pouca formalização, o que resulta na falta de maiores detalhes e registros sobre essas ações. Apesar disso, essa primeira fase é caracterizada por alguns de seus participantes como um momento de grande entusiasmo. (SILVEIRA, 2007, p.177).

Quanto ao financiamento, de acordo com Leite (2003), nessa fase não havia um orçamento específico para o Programa e “cada instituição entrava com os recursos humanos e financeiros que possuíam e os destinavam para as suas funções.” (p.84).

A participação social foi, desde o início, um ponto de conflito entre os representantes da comunidade e os gestores públicos. Historicamente, ao menos no caso brasileiro, o poder público e a comunidade parecem seguir direções opostas, sem reconhecerem que, por vezes, vislumbram os mesmos objetivos. No caso da implementação do programa Fica Vivo, a relação entre gestores e lideranças estava impregnada pela desconfiança e pela frustração em vários âmbitos, especialmente por parte da comunidade. O primeiro diz respeito ao histórico de promessas não cumpridas de políticos ou candidatos em época de eleições e a conseqüente confusão no entendimento de que políticas públicas estão na esfera dos direitos e não em conquistas particularistas ou clientelistas. O segundo, mais diretamente ligado às concepções do programa, refere-se ao questionamento quanto ao alcance, à natureza e à estabilidade das medidas que estava sendo desenhadas para enfrentar o problema no Morro das Pedras. Nas palavras de Silveira (2007),

O alcance diz respeito à capacidade do programa de enfrentar o que avaliavam ser as principais causas da violência. No entender destas lideranças a criminalidade local está fortemente enraizada na pobreza, na desagregação das famílias e na falta de alternativas de lazer e trabalho para os jovens. Quanto à natureza das medidas, o receio era de que as ações se reduzissem a medidas de natureza policial e repressiva, já que esta dimensão do programa foi bastante forte na fase de implantação. Quanto à sustentabilidade, o grande temor era que o programa não durasse o suficiente para apresentar resultados e que a energia, o tempo e a esperança que estavam sendo depositados pela comunidade fossem em vão. (p.182)

Ainda que se considerem os conflitos inerentes à complexa relação entre a participação da sociedade civil, em sua forma organizada ou não, na formulação ou implementação de políticas públicas, a Fase I de implementação do Programa (Projeto Piloto) relatada por Silveira (2007) e por Leite (2003), demonstra, de forma mais intensa, a preocupação do grupo idealizador em manter a participação de representantes dos moradores do Morro das Pedras, bem como representantes de outras organizações governamentais (técnicos da prefeitura, diretores de escolas) e não governamentais (como por exemplo, o Projeto Juventude e Polícia), nas reuniões consultivas e deliberativas, diferentemente do que passa a ocorrer na Fase II, como demonstrado a seguir.

## *Fase II*

Sob chancela, financiamento e supervisão da Secretaria Estadual de Defesa Social, inicia-se a segunda fase do Programa. O *Fica Vivo!* é então incluído no Plano Emergencial de Segurança Pública de 2003. A condução do Programa passa a ser de responsabilidade da Superintendência de Prevenção à Criminalidade compondo uma programa maior denominado Programa de Prevenção à Criminalidade, cujo objetivo é a intervenção na realidade social antes que os crimes aconteçam. Desse programa macro passaram a fazer parte dois outros programas além do *Fica Vivo!*, o Projeto Centrais de Penas Alternativas e o Projeto de Reintegração Social do Egresso.

Segundo Silveira (2007), embora seus primeiros cinco meses tenham sido marcados por uma diminuição das ações e dos encontros regulares, essa fase é marcada pela injeção de recursos no Programa. Inicialmente, contou com o financiamento do Ministério da Justiça provenientes do Fundo Nacional de Segurança Pública, que aprovou projeto de expansão do *Fica Vivo* e destinou ao Programa 5 milhões de reais. Essa verba foi destinada para a expansão do programa em outras áreas de Belo Horizonte, também caracterizadas pelos altos índices de

homicídios, prevendo pagamento de oficinas, contratação de técnicos, mobiliário, equipamento, viaturas para o GEPAR e Polícia Civil. A partir de 2004 somam-se aos recursos federais, os recursos próprios do Governo do Estado de Minas Gerais, que foram da ordem de 2,5 milhões de reais naquele ano, 5 milhões de reais em 2005 e 7 milhões de reais em 2006 e 2007.(SILVEIRA, 2007).

Em 2003, as oficinas ocorreram com poucos recursos municipais e de organizações não-governamentais, utilizando os espaços das escolas públicas da própria comunidade e concentravam-se nas áreas de esporte, percussão, dança de rua, teatro, saúde e comunicação.

Ainda no primeiro semestre de 2003, ocorre o que foi denominado por Silveira (2007) como “profissionalização do programa”. Nesse período, intensifica-se a contratação de Recursos Humanos, a criação de oficinas e a implementação de ações de proteção social demandadas pela população local nos fóruns das comunidades e em outros encontros com lideranças comunitárias. Na tentativa de atender às expectativas apresentadas pelos representantes da comunidade, o Programa inicia o processo de parcerias formais, como por exemplo, as estabelecidas com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE e o Clube de Diretores Lojistas – CDL, para as ações de inclusão produtiva.

Desde o início do programa, sabia-se dos benefícios que a implantação de uma sede traria ao programa, uma vez que se constituiria uma referência física dentro da própria comunidade. Contudo, no início da institucionalização as primeiras previsões de recursos eram insuficientes para o aluguel de um espaço, sendo necessário identificar uma instituição local que pudesse ceder esse espaço. Em junho de 2004 é inaugurada a sede do Núcleo Fica Vivo em instalações cedidas pela Sociedade Cruz de Malta (sociedade filantrópica e beneficente). A implantação da sede possibilitou mudanças fundamentais para a nova estruturação do programa tais como o aumento significativo do número de oficinas e a ampliação do número de profissionais, além de denotar uma maior presença real e simbólica. Entretanto, apesar das vantagens dessa conquista, a localização do espaço, segundo relato de Silveira (2007), “na fronteira sudeste do aglomerado, dificulta o acesso de grande parte dos moradores”, o que pode justificar a baixa frequência da comunidade nas reuniões propostas. (p. 179). A comunidade da favela Ventosa, vizinha do Morro das Pedras, por exemplo, atendida a partir de 2005, fica a uma distância considerável da sede, o que dificulta a participação de seus moradores nas atividades do programa.

Após alguns anos de institucionalização a SEDS conseguiu disponibilizar recursos para custear aluguéis para os espaços dos Núcleos do Fica Vivo, mas se defronta com outro problema, a ausência de equipamentos adequados e legalizados dentro das favelas e ainda em

locais de fácil acesso aos moradores. A questão do espaço é, de fato, um ponto de estrangulamento para qualquer projeto ou programa que pretenda trabalhar em favelas, já que são formações urbanas irregulares, muitas vezes resultantes de ocupações não regulamentadas por lei, sendo, portanto, contraditório que o próprio governo do Estado alugue imóvel irregular ou ilegal.

A partir de 2006 os Núcleos do Fica Vivo passaram a ser denominados Núcleo de Prevenção, pois além do Fica Vivo abrigam outros programas de prevenção como o Programa de Mediação de Conflitos, Programa de Penas Alternativas e Programas de Egressos. No caso do Núcleo de Prevenção do Morro das Pedras além do Fica Vivo existe o Programa de Mediação de Conflitos.

Durante esse período, observou-se ainda uma inversão de prioridades. Apesar de o programa ter sido implementado sob a marca da intervenção estratégica, particularmente das ações policiais, ao longo do tempo estas ações foram perdendo visibilidade para as ações de proteção social, por meio da ampliação das oficinas. No plano local as freqüentes trocas de comando, oscilações no número e rotatividade de policiais do grupo do GEPAR (Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco) - principal grupo de policiamento comunitário - provocaram também oscilações na atuação do grupo. (SILVEIRA, 2007).

O afastamento do município após a institucionalização do programa, revelado por Silveira (2007) a partir de seus relatos de entrevista, pode ser atribuído a três principais fatores. O primeiro parece relacionar-se ao fato dos governos municipal e estadual pertencerem a partidos de oposição (PT e PSDB, respectivamente) o que pode contribuir para um clima de disputa e hostilidade no nível de gestão e execução, apesar das boas relações pessoais e políticas entre o prefeito e o governador. Um segundo fator, ainda vinculado ao primeiro, diz respeito às atribuições de cada nível governamental. Apesar de a Prefeitura constituir a agência pública local com maior número de aparelhos educacionais, sociais e de saúde, além de implementar a maior parte das ações na região, os técnicos rezingam a falta de reconhecimento da importância das ações municipais para a implementação do programa. O terceiro fator parece explicar o afastamento em sentido contrário, ou seja, o distanciamento do Estado em relação ao município. O aumento e a regularidade de recursos próprios do Estado conferiram ao programa maior autonomia frente ao município e à outras instituições inicialmente parceiras.

(...) Então o projeto foi piloto no Morro das Pedras, com muita dificuldade a gente deixando de fazer o acompanhamento nas escolas para poder participar das reuniões, das oficinas, reuniões de avaliação, lembro até para conseguir merenda que no início nem merenda não tinha. Conseguimos através da secretaria municipal de

abastecimento. Nas oficinas tanto no EMOC quanto no Hugo Werneck, conseguir “capina” em escola particular, estadual coisa que não era da nossa competência. Chegava ofício das escolas estaduais pedindo as coisas para nós sendo que isso deveria ser pedido na superintendência do Estado. Então no início a gente realmente... a gerência de educação, a gerência de assistência social, o distrito sanitário e todas as gerências do social se envolveram muito, mas depois muitas coisas que aconteceram, a gente nem era chamado para ajudar a formatar os encontros e tudo, a gente era chamado mais para ouvir, então aí a gente começou a afastar”

(Gestora de Educação da Regional Oeste apud SILVEIRA, 2007, p. 208).

O projeto Espaços Urbanos Seguros, financiado com recursos do programa, mas coordenado pelo departamento de Arquitetura e Urbanismo da PUC-Minas parece constituir um caso interessante para análise. Apesar de ter acompanhamento de técnicos da proteção social e convênio firmado entre a SEDS e a PUC/MG em 2005, os técnicos desta ação buscam separar-se da identidade do *Fica Vivo!*, recusando-se, inclusive a usar a camiseta do programa e apresentam-na como uma intervenção urbanístico-ecológica e não como uma ação capaz de influenciar positivamente o fenômeno da violência e da criminalidade. Para além do fato simbólico do projeto coordenado pela universidade “não vestir a camisa do programa”, infere-se que essa atitude pode estar relacionada ao receio da academia articular-se a uma ‘programa associado à identidade de um governo’, o caso o atual governo de Minas Gerais.

Por meio de um processo semelhante, o Projeto Juventude e Polícia coordenado pelo grupo carioca Afro Reggae contou com o papel catalisador do Programa *Fica Vivo!*, passando a se desenvolver de forma completamente autônoma numa parceria firmada e bem estabelecida com uma escola municipal – considerada anteriormente como uma das mais violentas da comunidade do Morro das Pedras. Apesar de a escola manter um vínculo de parceria com o programa, cedendo espaços e apoiando materialmente as oficinas do *Fica Vivo!*, hoje implementa uma agenda própria de ações de prevenção.

Após a institucionalização a integração com outras ações ou programas de mesmo caráter preventivo sob coordenação do município ou de Organizações não-governamentais parece ocorrer de forma frágil e incipiente resultando em sobreposição de atividades e, conseqüentemente, e em má gestão dos recursos. Segundo Silveira (2007), gestores de nível central da Regional Oeste da Prefeitura de Belo Horizonte, região do Morro das Pedras, lamentam a falta de diálogo com os coordenadores do programa, o que faz com que o município e o programa ofereçam atividades semelhantes na mesma área. De acordo com essa afirmação, os técnicos do programa dialogam apenas com os gestores municipais da ponta como, por exemplo, os diretores das escolas municipais, nas quais ocorrem as atividades do programa. Essa “queixa” parece revelar a falta de um planejamento conjunto e, portanto, falta

de diálogo e articulação entre atores essenciais para o sucesso do programa e para um uso mais racional dos recursos públicos. Nas palavras de um dos entrevistados por Silveira (2007), “falta um elo”. (p.207). De forma semelhante, o programa municipal de Liberdade Assistida e os conselhos tutelares ocorrem de forma desarticulada às atividades do *Fica Vivo!*.

A participação da comunidade na gestão de políticas públicas não é somente nova no estado de Minas Gerais ou na região metropolitana de Belo Horizonte, mas, sobretudo recente no país. Se na área da saúde a participação vem se consolidando desde a década de 80 por meio de conselhos de saúde, no domínio da segurança pública, os conselhos e agrupamentos de mesma finalidade ainda se apresentam de forma embrionária.

O *Fica Vivo!* conjecturou uma instância de participação desde seu primeiro esboço, uma vez subsidiado por teorias de prevenção à criminalidade que enfatizavam a importância da comunidade para o controle e organização de seus membros. Dessa forma, as lideranças comunitárias, desde as primeiras reuniões para a formatação e implementação do programa, foram convidadas a participar e a perspectiva da consolidação de um Fórum Comunitário refletia a importância que os idealizadores do programa atribuíam à tal participação. Constituído para permitir e potencializar maior integração da própria comunidade, além de instituir um canal de comunicação dos gestores do programa com a comunidade, o Fórum foi importante nos primeiros 18 meses, perdendo sua vitalidade após esse período. (SILVEIRA, 2007)

Ainda que o início da constituição do Fórum tenha sido marcado por um clima de grande entusiasmo e euforia decorrente da esperança compartilhada de se construir coletivamente um novo caminho para se reduzir os homicídios, aos poucos, foi emergindo a busca por soluções individualizadas para problemas pontuais. Para Silveira (2007) a frustração diante da impossibilidade de ter seus interesses particulares atendidos afastou muita gente do Fórum. (p.236). Ademais, como descrito acima, a institucionalização reduziu a participação de atores com outras vinculações institucionais com, por exemplo, os gestores do município. Soma-se a isso a diminuição progressiva das capacidades deliberativas do Fórum após a institucionalização. A partir desse processo que desencadeou a expansão do programa para outros locais, a contratação de uma burocracia própria e a composição de uma hierarquia dentro da Secretaria de Defesa Social para gerenciar o programa: “(...) ocorreu uma verticalização do processo decisório e uma distanciamento do topo em relação a base, com certo esvaziamento da importância do plano local na definição do que fazer.” (SILVEIRA, 2007, p. 237).

Outras queixas por parte dos representantes da comunidade relativas às conseqüências da adoção do Programa pelo Estado se referem à diminuição do acompanhamento e controle dos recursos (outrora geridos conjuntamente, passou a ser controlado exclusivamente pelo Estado), à redução das ações que compunham os dois eixos do programa (limitado, pois a oficinas e ao GEPAR) e finalmente o afunilamento e burocratização do Plano de Intervenção Local, no qual a comunidade elabora e elege as ações mais prioritárias que receberão financiamento para sua efetivação. Anteriormente determinado que fossem atendidas 20 ações, reduziram a duas, fato que, de acordo com Silveira (2007), levou ao desinteresse da comunidade pelo Fórum. Três fragmentos de discursos explicitados por Silveira (2007 p.238) podem ilustrar essas questões:

(...) [O Fórum] dava essa oportunidade pra comunidade falar aquilo que ela estava sentindo, quer dizer, tava lá polícia, tava representante de todos setores, e o pessoal bombardeava entendeu? Falava dos sentimentos deles e colocava pra discussão. Hoje não tem, parece que é uma coisa muito direcionada (...) (Oficineiro e liderança comunitária)

Tem uma coisa que eu acho que deveria ter mais participação também no sentido dos líderes comunitários estarem mais dentro do programa, porque na verdade, a gente é chamado pra reunião só pra divulgar o que vai ser feito ou o que foi feito e às vezes as comunidades tem muitas idéias, e aquele tempo da reunião ali num dá pra gente expor o que a gente tá querendo (Liderança comunitária)

(...) a cúpula do FICA VIVO em si, são pessoas todas de fora, não tem nenhuma participação da comunidade, a comunidade participa do fórum mensal, mas a gente não participa em si da cúpula. Acho que deveria ter algum representante da comunidade, alguns, dois ou três, pra tá atuando ali dentro, dando sugestão junto com eles. Se acha ou não viável aquele projeto. Então acho que a comunidade deveria participar mais daquela cúpula, e não só lá dentro, num é sair da comunidade e ir pra lá participar da cúpula lá não, é pra reunir a comunidade, ver o que vai ser decidido dentro do fórum e esse fórum ele vai estar levando pra eles e vai tá atuando junto com eles. Eu acho que deveria ser dessa forma, porque na verdade hoje em dia a comunidade participa do fórum? Participa, mas eles já vêm com as idéias prontas. Aceitando ou não eles vão implantando. (Jovem de oficina)

Além das questões apresentadas que explicitam algumas das modificações provocadas pela institucionalização, outro fator que acaba por desmobilizar a participação da comunidade de moradores é a falta de identificação da violência como um problema da comunidade e de responsabilidade do coletivo. Não obstante, lidar com a questão da violência dentro da comunidade acaba por expor uma rede de relações contraditórias e complexas que muitas vezes geram omissão pelo medo ou pelas relações pessoais anteriormente estabelecidas com os 'criminosos' da comunidade. Ademais a participação constitui por si só um grande desafio

- não só no Morro das Pedras, mas na sociedade contemporânea de forma geral – numa tendência marcada pelo narcisismo e apatia política.

## Análise

O programa *Fica Vivo!* nasceu de uma iniciativa local, com forte participação da sociedade civil, mobilizada em torno de uma questão que a afeta profundamente e é um produto da articulação entre diversas agências, tendo a universidade como desencadeador.

São vários os itens que compõem o desenho inovador do programa. Primeiramente porque foi concebido por meio de um processo participativo e multidisciplinar, agregando dados empíricos, conhecimentos teóricos (especialmente sobre criminalidade) e conhecimentos práticos. Em segundo lugar porque pela primeira vez um programa brasileiro de segurança pública agrega ações de prevenção e promoção com ações repressivas. Enquanto uma iniciativa local com parâmetros ampliados de segurança pública, ganhou importância e prestígio. Seu sucesso atraiu a atenção do Governo do Estado de Minas Gerais, que além de adotá-lo integralmente (responsabilizando-se pela gestão, execução e orçamento) expandiu e o está expandindo para outras regiões da cidade e do estado.

Com sua institucionalização formal pelo Estado, suas diretrizes deixam o âmbito da reivindicação e passam ao status de política pública estadual, tornando-se um direito. Por força dessa mudança, o programa ganha também novos arranjos institucionais, maior estruturação e destino de recursos. O novo modelo de gestão, agora público, o torna mais abrangente e sustentável por um lado, e mais burocrático e hierárquico por outro.

Na contramão do crescente processo de privatização, a partir do qual empresas privadas assumem a gestão das responsabilidades do Estado e do processo de fortalecimento do terceiro setor como executor de projetos sociais, o governo de Minas Gerais assume a gestão do Programa *Fica Vivo!*, contrariando a forma enxuta de Estado protagonizada há alguns anos.

A capacidade de gestão pública constitui uma importante ferramenta para interpretar as relações estabelecidas entre a sociedade e o Estado e reflete o modo pelo qual a relação entre instituições formais e informais, além de atores estratégicos se cristaliza na capacidade de decidir, desenhar e implementar políticas públicas frente às questões que compõem parte das agendas governamentais.

De acordo com Repetto (2001), a conformação técnico-administrativa em um âmbito específico de gestão, conduz a ponderar a coerência da trama das organizações públicas (e suas respectivas funções), a *expertise* dos recursos humanos envolvidos e a pertinência dos

instrumentos concretos de intervenção. Já a essência política implica analisar o nível de inclusão de interesses coletivos que se alcança mediante a interação entre atores estratégicos e aqueles que não são ao redor de uma problemática específica. A relação entre as capacidades técnico-administrativas e políticas é complexa e variável segundo temáticas, setores e jurisdições. Portanto, do tipo de vínculo que se estabelecer entre ambas as capacidades, dependerá o efeito que se produz na gestão do desenvolvimento social.

O Programa *Fica Vivo!* percorreu o caminho inverso. Apesar de a segurança pública compor o rol de prioridades de todo e qualquer governo a iniciativa em si nasceu de um grupo de interessados reunidos informalmente em torno de um problema comum e urgente. No momento de sua institucionalização, a essência política já estava consolidada, porém apropriada pelo poder público e atrelada à nova conformação técnico-administrativa parece ter perdido legitimidade, tendo em vista o afastamento de atores estratégicos com outras vinculações institucionais.

#### Os Processos de Institucionalização e seus efeitos

O conceito de efeito compreende todo comportamento ou acontecimento que sofreu, de alguma forma, a influência de um programa ou projeto. (BOND, 1985 apud COHEN e FRANCO, 1999). Um projeto deve ter seus efeitos procurados, previstos, positivos e relevantes. Embora possa haver efeitos “não procurados” que sejam também previstos, positivos e relevantes para a organização ou sistema responsável pelo projeto. Diferentemente dos objetivos, ou, o que se pretende atingir com a realização do projeto, os efeitos são os resultados das ações consideradas pelo projeto e devem ser verificados durante ou após sua execução. Poder-se-ia, inclusive, distinguir efeitos intermediários (que ocorrem durante a realização do projeto) e efeitos finais (transformação verificada na população-objetivo que pode ser atribuída ao projeto). (COHEN e FRANCO, 1999). No caso do programa aqui analisado, constatam-se diversos fatores que demandam alguma reflexão para melhor compreensão dos efeitos gerados pelo processo de institucionalização.

#### Efeitos da Institucionalização

Como uma das conseqüências do caráter centralizador do Estado, Cohen e Franco (1999) afirmam que a participação dos cidadãos, um dos traços mais específicos das políticas de cunho social, torna-se mais difícil, bem como sua influência nas decisões e fiscalização. Essa parece ser uma realidade encontrada na análise da avaliação do Programa *Fica Vivo!*. De acordo com os relatos analisados, a institucionalização do programa afetou a quantidade e a qualidade da participação da comunidade do Morro das Pedras. É premente a tensão entre as

lideranças comunitárias que reivindicam protagonismo e os técnicos do programa que parecem negá-lo.

A real idéia de participação deve considerar “(...) a divisão de poder entre todos os grupos envolvidos e a possibilidade concreta de todos influenciarem a decisão coletiva sobre os objetivos sociais”. (FORTIN, 1985 apud CKAGNAZAROFF, 2004, p. 21). São igualmente requisitos para a adoção de uma administração pública participativa: a credibilidade do Estado, que deve ser considerado democrático, honesto e eficaz pelo cidadão; a importância do cidadão saber como, onde e para que participar; a existência de perspectiva de progresso individual ou coletivo; a disponibilidade de um conjunto de mecanismos institucionais para facilitar a participação e o reconhecimento de direitos realmente exercitáveis. (CKAGNAZAROFF, 2004, p. 21).

Apesar dos novos modelos de gestão enfatizarem a participação como um elemento-chave na organização e execução de políticas, a prática cotidiana não tem se apresentado favorável à sua concretização e os relatos do programa evidenciam a gradativa regressão desses quesitos. O histórico de descrença na imagem do político e da política de forma genérica e a parca experiência de participação desencadeiam frequentemente uma desconfiança em relação às “ofertas do governo”. No caso do *Fica Vivo!* as estratégias elaboradas para driblar essas dificuldades, como o Plano de Intervenção Local – que traria a perspectiva de progresso individual ou coletivo - e a criação do Fórum da Comunidade – um dos mecanismos institucionais para facilitar a participação e o reconhecimento de direitos exercitáveis - como explicitou Ckagnazaroff (2004) acima, foram esvaziados após a institucionalização.

É importante salientar que a partir da análise do decreto de institucionalização nº 43.334/2003 (junho/2003), verifica-se que a participação da comunidade não está prevista de maneira formalizada. Observando o art. 3º, nota-se que a composição da Coordenação Geral do programa – órgão central de deliberação cuja atribuição é estabelecer as diretrizes gerais do Programa - conta com: um representante da Secretaria de Estado de Defesa Social; um representante do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; um representante da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais; um representante do Ministério Público do Estado de Minas Gerais; um representante da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais; um representante da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais; um representante da Secretaria de Estado de desenvolvimento Social e Esportes; um representante da Secretaria de Estado da Educação e, por fim, um representante do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Estado de Minas Gerais. Ao final do artigo, verifica-se

um Parágrafo único que ressalva que o presidente da Coordenação Geral poderá convidar membros especiais para participar das reuniões, escolhidos, pois em função de temas específicos.

O desenho original do Programa de controle de homicídios *Fica Vivo!*, baseado em outros programas prevê a participação de vários atores e agências interagindo em rede para o combate e prevenção da violência. Embora não haja uma única definição de rede, é possível identificar alguns consensos na literatura (TEIXEIRA, 2002; CKAGNAZAROFF, 2004) que apontam para uma organização social horizontal, por meio da qual, parceiros interagem visando um único objetivo. A diretriz original do programa corrobora com essa acepção.

Teoricamente a participação de vários níveis de governo em uma gestão em rede não significa empecilho, ao contrário, é desejada. Contudo, na prática, a diferença hierárquica preexistente entre os níveis federativos pode se tornar um importante empecilho. A exemplo disso, a adoção do Programa pelo Estado teve como consequência o afastamento dos representantes do município pela falta de reconhecimento do seu papel estratégico e pela diminuição da capacidade de deliberação, segundo relatos.

O novo arranjo burocrático do Programa *Fica Vivo!* após sua institucionalização garantiu por um lado a estruturação de uma equipe responsável e a legitimidade da agência gestora, no caso a Secretaria de Defesa Social (SEDS). Por outro, dirimiu sua conformação horizontal, afetando a estrutura reticular outrora desejada. Como afirma Teixeira (2002, p. 5), “(...) a hierarquia centralizada é incapaz de responder às necessidades atuais de coordenação flexível de múltiplos atores interdependentes.”

De acordo com Ckagnazaroff (2004), é possível identificar dois tipos de rede a partir das relações entre parceiros:

a) *Rede autônoma ou orgânica*. É constituída por entes autônomos, com objetivos específicos próprios e que passam a se articular em função de uma idéia abraçada coletivamente. Nesse modelo de rede, os entes são mobilizados por um ou mais deles, a partir de uma idéia-força, ou idéia mobilizadora, que os leva a definir, em conjunto, um objetivo comum, a ser realizado mediante a sua articulação, com a preservação da identidade original de cada participante.

b) *Tutelada*. Neste modelo, os entes têm autonomia, mas se articulam sob a égide de uma organização que os mobiliza em função de um papel de regulação legal ou de capacidade de financiamento e que, por isso, modela o objetivo comum. Cada ente, além de considerar o custo e os possíveis benefícios da adesão, tenderá a subordinar sua permanência na rede a essa relação. (p. 20).

Pode-se identificar claramente, no caso do *Fica Vivo!*, a passagem de um tipo ao outro paralelamente à transição de uma iniciativa de gestão local para uma política pública. Se no início da implementação os atores envolvidos (Universidade, Prefeitura, Polícias, comunidade etc.) se relacionavam de forma *autônoma* ou *orgânica* em torno de um objetivo comum, após a institucionalização a rede de atores passou a ser tutelada em torno das diretrizes da SEDS. Porém, uma vez que os recursos para o programa foram também centralizados, a gestão em rede, ainda que *tutelada*, parece ter se fragmentado.

Uma vantagem incontestável do processo de institucionalização é o aumento e a regularidade do recurso para o programa. O formato anterior no qual cada instituição investia seus próprios recursos humanos e financeiros limitava a consecução de ações, restringia a possibilidade de expansão do programa, além de não garantir sua continuidade. Nesse caso, a interdependência entre os diversos atores fazia-se essencial e não só viabilizava o programa como também favorecia um arranjo institucional inédito. No momento em que o recurso aumentou, a interdependência entre os atores e organizações deixou de ser indispensável, uma vez que a rede de relações passou a ter uma coordenação específica e centralizada, mesmo destino dado à gestão do orçamento.

Dentro da Secretaria de Defesa Social o programa passa a fazer parte de um programa maior. Do ponto de vista dos resultados e do impacto das políticas públicas de segurança, diversos programas complementares sob o mesmo guarda-chuva da defesa social trazem, não apenas visibilidade, mas também integram ações, otimizam esforços compondo a concepção de que o combate à violência só será efetivo quando ações de diferentes tipos e impactos ocorrerem simultaneamente de forma integrada. Porém, do ponto de vista da articulação das ações focalizadas no território, o programa pós institucionalização demonstra fragilidade em sua capacidade de estabelecer parcerias com outros atores locais (públicos e não públicos) sem conseguir, portanto, otimizar recursos e ampliar a oferta dentro da própria comunidade. Assim, por meio dos relatos, percebe-se que as parcerias em nível local foram prejudicadas pela institucionalização. Já as parcerias em nível macro, foram beneficiadas. Assim, temos que:

ITENS	FASE I	FASE II
Intervenção Estratégica	Grande	Pequena
Mobilização Social	Pequena	Grande
Financiamento	Pequeno	Grande
Participação da comunidade	Grande	Diminui gradativamente
Gestão em rede	Grande	Diminui gradativamente
Horizontalidade	Grande	Pequena
Parcerias	+ (Nível local)	+ (Nível Macro)
Otimização de ações (não sobreposição)	+ (Nível Local)	+ (Nível Macro)
Comunicação entre atores	Grande	Pequena
Registros	Pequeno	Grande
Expansão	Não houve	Passou a ocorrer
Nº de atendimentos	Baixo	Alto
Reuniões	Maior quantidade	Menor quantidade
Mídia	Pouca	Aumentou
Fórum da Comunidade	Deliberativo	Consultivo
Plano de Intervenção Local	Perspectiva de 20	Perspectiva de 2

A tabela acima é uma tentativa de sistematizar uma comparação entre as duas principais fases do programa e seleciona como pontos de análise aqueles que são citados na proposta inicial do programa, bem como em seus relatos descritivos e analíticos. Em linhas gerais, observa-se que há vantagens e desvantagens no processo de institucionalização do Programa *Fica Vivo!* a depender dos pontos que se prioriza (como demonstra a tabela acima). Verifica-se que a permanência a continuidade do *Fica Vivo!* só tem sido possível por conta da institucionalização, especialmente o eixo de proteção social com a oferta de oficinas. A contratação de educadores, o aumento do número de vagas e do número de oficinas, bem como a viabilidade do espaço só foram possíveis a partir do montante e da regularidade dos recursos. Porém, se a participação da comunidade é fundamental para o sucesso de programas de prevenção à violência, sendo aspecto prioritário para a sua sustentação no nível local, o *Fica Vivo!* em seu formato verticalizado perde alcance. Ademais, são as ações concentradas no território e, sobretudo, as parcerias em nível local que favorecem o controle social. As dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão não podem ser desconstruídas a despeito de seus locais e de seus partícipes.

## Considerações finais

A nova gestão pública brasileira vem passando por muitas mudanças e grandes desafios. A década de 80 foi fértil no país com a ampliação dos direitos universais, notadamente os direitos sociais, estabelecidos na Constituição de 1988, bem como a ampliação da atuação dos movimentos sociais em prol do Estado Democrático de Direito que assegurasse a todos o pleno exercício da cidadania, impulsionando a questão social para que seja cada vez mais enfatizada no cenário das políticas públicas brasileiras. Começa no país um processo intenso que resulta na convergência de novos temas para a agenda pública, como é o caso da segurança e da participação, além de um novo arranjo institucional, favorável ao surgimento de instituições democráticas e à consolidação de propostas políticas mais integradas.

No bojo dessas inovações e afinado com os princípios emergentes da gestão em rede, intersetorialidade, desenvolvimento local e participação, surge o Programa *Fica Vivo!*. O Programa compreende uma forma inovadora de controle e prevenção de homicídios em áreas previamente identificadas por seu alto índice de criminalidade e, em especial, por mortes violentas. Trabalhos científicos já publicados reforçam seus bons resultados e comprovam seu impacto positivo nas comunidades em que está sendo implantando, no que se refere à queda dos homicídios. É importante reconhecer que os bons resultados se devem a um conjunto de ações e medidas de caráter preventivo e repressivo, no qual se destacam positivamente as intervenções estratégicas de natureza policial.

A gestão do Programa *Fica Vivo!* prevê o envolvimento de diversos atores estratégicos e organizações. Mas, não é o número de setores envolvidos que determina o sucesso de uma política, mas a qualidade de seu desenho, de sua estrutura e de sua implementação. Assim sendo, pode-se afirmar que o rumo seguido para sua gestão faz do *Fica Vivo!* um modelo a ser seguido por outras políticas públicas? Conhecendo, ainda que de forma exploratória, os efeitos da institucionalização do programa, eles se revelam adequadas à questão da prevenção à violência?

A análise pormenorizada de seu processo de implementação e institucionalização, foco do presente trabalho revela, sem dúvida, vantagens e desvantagens inerentes a esse processo e apontam para a relevância de uma investigação mais aprofundada acerca da gestão do programa. De todo modo, o programa tem se mostrado efetivo, eficiente e eficaz, no que diz respeito ao seu impacto, resultados e custo-benefício (SILVEIRA, 2007). Assim, a partir da análise ora desenvolvida, propõe-se alguns ajustes, especialmente relacionados à questão da

participação comunitária e às formas alternativas de gestão mais próximas às estruturas reticulares, numa tentativa de amenizar a hierarquia substituindo-a por conectividades, possibilitando assim, maior contribuição dos diversos atores. Mais que potencial, o programa tem se mostrado como uma política de segurança progressista e viável. Alguns ajustes são necessários, porém muito mais no sentido de voltar a se aproximar de seu desenho inicial, adequando seu atual modelo de gestão ao primeiro modelo concebido, do que propriamente transformá-lo.

## Referências Bibliográficas

AKERS, Ronald L. **Criminological Theories: Introduction and Evaluation**. 2<sup>nd</sup> Edition. Los Angeles: Roxbury Publishing Company, 1999.

BEATO, Cláudio; SILVA, Bráulio; SILVEIRA, Andréa. **Prevenção de Crimes Urbanos: o Programa Fica Vivo**. In: PAULO, Liana; LIMA, Renato Sérgio (orgs). São Paulo: Contexto, 2006. p. 77 – 88.

BECKER, H. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. Tradução Marco Estevão; Renato Aguiar. Terceira edição. São Paulo: Hucitec, 1997. 178 p.

BRASIL, Ministério da Justiça. PRONASCI. Portaria nº 1.576, 21 de Setembro de 2007. Disponível em:

<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRIE.htm>. Acesso em: 24/10/2007

BRASIL, Flavia de Paula D. Território e Territorialidades nas Políticas Sociais. In: CARNEIRO, Carla B. L.; LAZZAROTTI, Bruno D. C. (orgs). **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Capítulo 4, páginas 45-64

CANO, Ignácio. A Participação da sociedade civil na área da segurança pública no Brasil. In: GARCIA, Joana. **Sociedade & Políticas: novos debates entre ONGS e universidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 89 -115.

CERQUEIRA, Daniel; LOBAO, Waldir. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2004.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582004000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 05 Nov 2007. doi: 10.1590/S0011-52582004000200002

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Gestão Social: uma visão introdutória. In: CARNEIRO, Carla B. L.; LAZZAROTTI, Bruno D. C. (orgs). **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Vol. 2. Capítulo 1, páginas 13-30.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 3<sup>a</sup> edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. 312 p.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade: lições da Escola de Chicago**. São Paulo: Ed. Método, 2004.

GOODWIN, Jeff e HOROWITZ'S, Ruth, **Introduction: the Methodological Strengths and Dilemmas of Qualitative Sociology**, 2002, *Qualitative Sociology*

HOFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 20 Jan 2008. doi: 10.1590/S0101-32622001000300003

LEITE, Flávia L. **O Programa Fica Vivo!: uma análise sob a perspectiva do capital social**. 2003. 126 f. Monografia. (conclusão do curso em administração pública) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

MENICUCCI, Telma. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. In: PENSAR BH – Revista da Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social. Ed. Temática N° 3, Belo Horizonte, Maio/Julho de 2002 – p. 10 -13 ISSN 1676/9503

MIRANDA, Moema. Política de segurança pública, governo e sociedade civil: vazios e paralelos de um diálogo em promessa. In: GARCIA, Joana. **Sociedade & Políticas: novos debates entre ONGS e universidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.103-115.

REPETTO, FABIÁN, Gestión pública y desarrollo social em los noventa: Lãs trayectorias de Argentina y Chile. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2001. 334 p.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 208p.

SHOEMAKER, Donald J. **Theorys of delinquency: an examination of explanations of delinquent behavior**. Third Edition. New York: Oxford University Press, 1996.

SILVA, F.B. da.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: Jaccoud, L (org). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005

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: Sociologia e Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SIVEIRA Caio; BOCAJUVA, Cunca; ZAPATA, Tânia. Ações integradas e Desenvolvimento Local: tendências, oportunidades e caminhos in: Spink, Peter. K., Caccia Bava, S. e Paulics V. (orgs) **Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Polis/ Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2002. Disponível on-line: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_152.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_152.pdf).

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estud. av.**, São Paulo, v. 20, n. 56, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142006000100008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 25 Out 2007.

\_\_\_\_\_. Novas políticas de segurança pública. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 47, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 05 Nov 2007.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes políticas. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Tradução Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.