

AVALIAÇÃO DE DESENHO DO PROGRAMA FICA VIVO! DE PREVENÇÃO AOS HOMICÍDIOS



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

**AVALIAÇÃO DE DESENHO DO PROGRAMA FICA VIVO!
DE PREVENÇÃO AOS HOMICÍDIOS
NIMA/ FJP**

Outubro de 2022

FICHA TÉCNICA

Sistema Estadual de Avaliação de Políticas Públicas - SAPP-MG

Comitê Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cemap)

Marcel Dornas Beghini – Secretaria-Geral

Luísa Cardoso Barreto – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda – Controladoria Geral do Estado

Helger Marra Lopes – Fundação João Pinheiro

Paulo Sérgio Lacerda Beirão – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

Comitê Executivo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - (Comex)

Controladoria Geral do Estado

Eduardo Souza Batista | titular

Armando Noé Carvalho de Moura Júnior | suplente

Fundação João Pinheiro

Carla Bronzo Ladeira | titular

Carolina Proietti Imura | titular

Marcos Arcanjo de Assis | titular

Isabela Tolentino | suplente

Juliana de Lucena Ruas Riani | suplente

Luis Felipe Zilli | suplente

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Felipe Magno Parreiras de Souza | titular

Camila Barbosa Neves | titular

Solimar Assis de Araújo | suplente

Túlio de Souza Gonzaga | suplente

Diagramação

Aline de Faria Pereira | designer ACS

EQUIPE

Karina Rabelo Leite Marinho (coordenadora)

Alexandre Mário de Freitas

Alícia Maricel Oliveira Ramos (estagiária)

Bárbara Silva Passos (estagiária)

Luis Felipe Zilli do Nascimento

Tamiris Pires Maia

REVISÃO TÉCNICA

Marcos Arcanjo de Assis

Sumário

1. Apresentação	6
1.1. O programa avaliado	6
1.2. O processo avaliativo	6
2. O Estabelecimento de Critérios para a Análise de Desenho de Políticas Públicas	9
3. A Descrição do Desenho do Fica Vivo! em suas Dimensões Formais	12
3.1. O Marco Conceitual do Fica Vivo!	12
3.1.1. Teoria da Associação Diferencial	12
3.1.2. Teorias da Anomia Social	13
3.1.3. Contexto de Oportunidades	15
3.1.4. Desorganização Social e Eficácia Coletiva	16
3.1.5. Teoria dos Rótulos	17
3.2. A História do Programa	18
3.3. O Desenho do Programa: objetivos, público-alvo, metas e eixos de intervenção	20
3.4. O Marco Lógico, Árvores de Problemas e Soluções, Mapas de Processos e Resultados	24
3.5. Monitoramento e Indicadores	31
3.6. Avaliação de Resultados do Programa pelo contrato de gestão	34
4. Avaliação de Desenho do Fica Vivo! em suas Dimensões Reais	37
4.1. Os Atores do Processo de Desenho	37
4.1.1. A Trajetória do Fica Vivo! e seus Modelos Inspiradores	37
4.1.2. O Processo de Formulação do Problema	39
4.1.3. O Uso de Dados e Diagnósticos	42
4.1.4. Dimensões Políticas e de Governança	44
4.1.5. Análise de Interessados e a Participação de Múltiplas Instituições	45
4.1.6. Processos Avaliativos	47
4.2. Os Atores do Processo de Implementação	48
4.2.1. A Trajetória do Fica Vivo! e seus Modelos Inspiradores	48

1. Apresentação

Este documento apresenta os resultados da avaliação de desenho do Programa Fica Vivo!. O estudo avaliativo é uma das ações do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação - Ciclo 2022, instrumento de planejamento dos programas avaliados neste ano e que estabelece os compromissos do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (Sapp-MG), estabelecido pelo Decreto 48.298/2021.

O sistema é composto por instâncias decisórias e executivas, que atuam a partir de fluxos e responsabilidades na execução de práticas avaliativas no setor governamental, qualificando os processos de formulação, monitoramento e avaliação dos programas. Pretende aumentar a efetividade do gasto público estadual a partir de uma gestão baseada em evidências. Os programas avaliados compõem o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

A Fundação João Pinheiro é parte do comitê executivo do Sapp-MG e, por isso, coordenou e executou a avaliação de desenho do Programa Fica Vivo!, apresentada neste documento. O objetivo aqui é apresentar os resultados desta avaliação.

1.1. O programa avaliado

O **Fica Vivo!** é um dos programas que compõem a política pública de prevenção em segurança e tem como objetivo geral o controle da ocorrência de homicídios entre jovens com idades entre 12 e 24 anos, em territórios com altos índices de violências e criminalidade. Seu foco são adolescentes e jovens com trajetórias de envolvimento com a criminalidade, moradores das áreas de abrangência das Unidades de Prevenção à Criminalidade de Base Territorial. Nos modelos de intervenção, há a incorporação dos elementos de vulnerabilidades desse público, como o acesso limitado às políticas públicas, o que contribui para a propagação e o aprofundamento dos ciclos criminais. O programa é, assim, delimitado por duas importantes variáveis: a faixa etária e a territorialidade, considerando, portanto, **uma perspectiva multidimensional sobre o problema que intervém.**

Iniciado como projeto piloto pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no aglomerado Morro das Pedras em 2002, a partir de desenho realizado pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp/UFMG), foi, posteriormente, transferido para o estado de Minas Gerais e hoje é alocado na Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade. Tem suas ações organizadas em dois eixos de atuação. Um eixo de proteção social, outro de intervenção estratégica. **De natureza preventiva**, mobiliza, em sua operacionalização, uma multiplicidade de organizações e instituições e é, portanto, um **programa interinstitucional.**

1.2. O processo avaliativo

Esta avaliação de desenho busca compreender em que medida há coerência entre o desenho das ações do programa, seus objetivos, sua implementação e a relevância, o uso e a capacidade de operacionalização de seus indicadores.

Para isso, parte das seguintes perguntas avaliativas:

- O desenho da política conta com uma definição de problema (suas causas e consequências)? Há uma definição conceitual? Há uma clara distinção entre estratégias e fins? Como?
- O desenho da política conta com uma definição de público alvo (focalização e cobertura)? Como?
- O desenho da política conta com um estabelecimento de objetivos gerais e específicos/finais e intermediários? Como?

As fontes e técnicas de coleta de informações são de duas naturezas:

- (a) informações documentais: análises de documentos, projetos, desenhos, marcos lógicos, indicadores e avaliações. Aqui, trata-se de uma dimensão mais formal do programa;
- (b) análise de entrevistas: entrevistas realizadas com operadores e gestores das políticas de modo a ser possível a compreensão das coerências dos desenhos de um ponto de vista de sua implementação cotidiana, suas ações e seus projetos específicos. Aqui, trata-se de uma dimensão factual do programa, relativa à sua implementação.

A avaliação foi realizada com as seguintes etapas:

- (a) Levantamento de referencial teórico e bibliográfico a respeito das seguintes temáticas:
 - conceitos e ferramentas conceituais advindas da literatura sobre avaliação de políticas públicas;
 - conceitos relacionados às perspectivas teóricas sobre criminalidade e violência;
 - conceitos relacionados à prevenção em políticas públicas e em políticas de segurança;
 - levantamento das políticas de prevenção em Minas Gerais.
- (b) Levantamento de informações sobre o Fica Vivo!
 - descrição dos objetivos e públicos;
 - levantamento do desenho da política: marcos lógicos, árvores de problemas, árvores de solução, indicadores finalísticos e de processo;
 - breve descrição dos processos de monitoramento e avaliação realizados pelo programa.
- (c) Realização de entrevistas.
- (d) Consolidação das análises sobre os documentos e materiais arrolados nas etapas anteriores.

Foram realizadas entrevistas com múltiplos atores, relevantes ao processo de desenho e implementação da política, oriundos de diversas instituições, como a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, a Subsecretaria de Prevenção do Estado de Minas Gerais e a Polícia Militar de Minas Gerais. Foram realizadas 11 entrevistas, que totalizaram, aproximadamente, 13 horas de duração.

Os módulos temáticos, chamados “*nós*” temáticos, utilizados para nortear as análises do material coletado em entrevistas foram os seguintes:

Módulo 1: motivadores para o programa e formulação do problema

(Ou padrão normativo: diz respeito aos objetivos desejados pela sociedade e aos meios legítimos para sua obtenção. A formulação do problema pelo programa. A decomposição do problema em subproblemas. Análise de dados quantitativos e qualitativos. Realização de diagnósticos norteadores. Construção de uma hierarquização das causas do problema.)

Módulo 2: o marco conceitual ou analítico do programa

(Refere-se ao estabelecimento de causa e efeito, pelo programa, a respeito de seu objeto de intervenção. Como se dá esse estabelecimento? As teorias centrais no campo de conhecimento da área, ou seu marco conceitual, aparecem de que maneira no programa?)

Módulo 3: organizações e atores

(Refere-se às maneiras de distribuição de responsabilidade, mecanismos de decisão e formas de coordenação de ações. Esses elementos são importantes porque políticas preventivas, intersetoriais e multidisciplinares se deparam com organizações com fortes estruturas burocráticas, rígidas e recalcitrantes a processos de mudança e adaptação.)

Módulo 4: dados e informações sobre o programa

(Refere-se ao uso das ferramentas de marco **lógico** ou mapas de processo e resultado na definição do desenho da política.)

As dimensões temáticas acima, por sua vez, derivaram as seguintes “variáveis”:

- fundamentos e antecedentes do programa;
- relação entre fundamentos e o desenho das estratégias;
- estabelecimento de objetivos gerais e específicos;
- seleção e focalização existente no desenho do programa, ou definição de público alvo, focalização e cobertura;
- processo de formulação do problema (homicídios) e aderência entre formulação de problema e ações;
- análise de interessados;
- marco conceitual ou analítico;
- uso de diagnósticos para a caracterização de territórios;
- política e governança;
- multi-institucionalidade;
- processos de monitoramento e avaliação.

Os roteiros de entrevistas utilizadas para a apreensão dessas variáveis encontram-se nos anexos deste documento.

Este relatório se organiza em cinco partes. Após esta apresentação, há uma breve descrição dos conceitos referentes às análises e avaliações de políticas públicas, que serão empregados no decorrer da avaliação, estabelecendo quais critérios são utilizados para a avaliação de desenho aqui realizada. A terceira parte realiza uma descrição do programa cujo desenho é aqui analisado, o Fica Vivo!, em suas dimensões mais formais, e oriundas da análise de informações documentais. A **quarta parte deste relatório constitui a avaliação de desenho do programa propriamente dita**, feita a partir de informações coletadas de atores participantes dos processos de desenho, atores responsáveis pelos processos de implementação e atores da organização policial militar. Por fim, a quinta e última parte diz respeito às conclusões gerais e recomendações daí advindas, além de apresentar um quadro síntese da avaliação realizada, seguida pelas referências bibliográficas e pelos anexos.

2. O estabelecimento de critérios para a análise de desenho de políticas públicas

Avaliação é uma área de pesquisa aplicada que tem a finalidade de identificar a utilidade de uma intervenção pública fazendo uso de um conjunto de técnicas oriundas de diferentes campos das ciências sociais. Tem como objetivo determinar o papel do setor público na sociedade e permite o debate sobre o emprego dos recursos, além de produzir informações úteis para a tomada de decisões.

Os processos avaliativos podem funcionar para o aprendizado organizacional e social e para a geração de valor público, mas também como controle administrativo, garantindo *accountability* e transparência, incrementando os processos de racionalidade nas fases de desenho e implementação. Incrementa, também, a racionalização da tomada de decisões por meio da criação e obtenção de informações, que facilitam os processos de decisões, enquanto avaliações formativas participam dos mecanismos de aprendizagem e formação dos atores envolvidos com a política pública.

Conhecer o valor de ações públicas é um procedimento que pode se dar em diferentes etapas do processo de produção das políticas públicas. O modelo de *policy cycle* pressupõe a dificuldade de decisões políticas e administrativas se fixarem em uma sequência de fases. Assim, a partir de uma concepção tradicional de avaliação, como última etapa do processo de planejamento, o que se propõe é considerar os processos avaliativos de uma perspectiva integral, em que se dá sua realização em todas as etapas do ciclo dos programas, em um processo de retroalimentação. Desse ponto de vista, planejamento e avaliação são processos relacionados.

Existem diferentes tipos de avaliações segundo elementos como objetivos, tipos de aplicação, agente avaliador, função e conteúdo. Essa variabilidade não se dá de forma excludente, ou seja, a mesma política pode e deve ser avaliada em suas diferentes dimensões. Do ponto de vista temporal, a avaliação ex-ante se realiza antes da execução do plano e tem como objetivo analisar a adequação do programa às necessidades que o motivam e a funcionalidade dos mecanismos de gestão das organizações envolvidas. A avaliação intermediária, realizada durante o processo de execução, analisa os dados recolhidos sobre o programa e seu objeto de intervenção, fornecendo possibilidades de alteração nos processos de tomada de decisão e pode, também, identificar estrangulamentos na elaboração de ações e, se necessário, reorientações da política. Por fim, a avaliação ex-post, realizada ao término do programa, permite conhecer seu êxito e seu nível de adaptabilidade. A partir desse tipo de avaliação, é possível saber sobre os efeitos produzidos sobre o público alvo da política, sobre outros grupos sociais, como populações postergadas, indicar possíveis mudanças em políticas futuras, além de estabelecer as relações de causa e efeito e as ações da política avaliada e o resultado final obtido.

A avaliação de desenho aqui proposta tem como objetivo descrever algumas dimensões do desenho do Programa Fica Vivo!, de caráter preventivo, em segurança pública. Uma dessas dimensões, seu padrão normativo, diz respeito aos objetivos desejados pela sociedade e aos meios legítimos para sua obtenção. Aqui, pode haver dificuldades para a definição de valores sociais e pressões de natureza cultural e social quanto aos meios empregados pela política. Outra dimensão refere-se ao estabelecimento de causa e efeito entre a política e seu objeto de intervenção. Trata-se de seu marco analítico e diz respeito à teoria implícita à política, a respeito do fenômeno sobre o qual incide, que norteia a escolha dos meios e das ações. A escassez de estudos e pesquisas em diversas áreas de atuação social pode levar ao estabelecimento de políticas com marcos analíticos frágeis. O modelo de organização refere-se às maneiras de distribuição de responsabilidades, aos mecanismos de decisão e às formas de coordenação de ações. Não levar em conta os modelos e estruturas das organizações envolvidas em uma dada política pública faz com que uma ação que implique em processos de complexificação de rotinas organizacionais seja comprometida diante de modelos organizacionais que apresentem estruturas de funcionamento muito rígidas. Isso se dá, por exemplo, em situações nas quais políticas preventivas, intersetoriais e multidisciplinares se deparam com organizações com fortes estruturas burocráticas, rígidas e recalcitrantes a processos de mudança e adaptação. O modelo de gestão, outra das dimensões avaliáveis de uma política, refere-se à administração de recursos, à flexibilidade em relação a mudanças de contexto e a formas de relação com o ambiente. É importante destacar que deve haver coerência entre essas diferentes dimensões das políticas, ponto a ser levado em consideração nesta avaliação.

Qualquer que seja o tipo de avaliação a ser realizada, é possível que se tenha como ponto de partida analítico a identificação do problema que dada política pública tem como objetivo combater. Parte-se, assim, do problema como foco de ação, e não das estratégias como fins em si mesmas. Há, aqui, uma etapa de formulação do problema, uma vez que problemas não são dados objetivos, mas sim construídos socialmente. Há um dado conceito de violência, um dado conceito de trabalho infantil, por exemplo, que transcendem as definições conferidas pela legislação em diferentes áreas. Um método comum para a definição de um problema é partir de um problema geral em direção a problemas específicos, ou subproblemas, construindo uma análise descritiva e explicativa a partir da coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos. Para isso, pode-se fazer uso da análise dos interessados, capaz de identificar os atores envolvidos em um problema (seus interesses, suas resistências, formas de participação etc.). Também a construção de uma árvore de problemas é útil aqui, por ser capaz de identificar o problema central em síntese (as causas são raízes, o problema é o tronco, as folhas são as consequências do problema), hierarquizando suas causas.

A avaliação também deve levar em conta a definição do público alvo de uma política, uma vez que toda intervenção exige focalização de seus recursos, sempre escassos. A focalização permite, também, incremento de eficácia e aumento do impacto da implementação. Critérios de focalização são diversos e podem ser territoriais, etários e institucionais, entre outros. Definir uma população alvo significa definir a cobertura de um projeto. Uma das formas de avaliar um programa, sobretudo seu desenho, é a partir de sua cobertura. Uma vez identificado o problema, suas causas e consequências, a avaliação deve acessar os objetivos da intervenção. Aqui, a árvore de problemas se transforma em árvore de objetivos (o tronco é o objetivo meio, as raízes são os meios de intervenção e os galhos e folhas são os fins a serem provocados). Os objetivos específicos (ou objetivos meios) dos projetos devem ser avaliados – são eles os passíveis de serem verificados empiricamente.

Uma metodologia para o desenho de políticas públicas é o marco lógico. Ele permite estruturar as ações em diferentes etapas que levam em consideração tanto a política em si, quanto os fenômenos que buscam tangenciar. Suas etapas (CASSIOLATO E GUERESI, 2010) são as seguintes:

Etapa 1: diagnóstico;

Etapa 2: definição de público alvo;

Etapa 3: estabelecimento de condições para mensuração dos resultados;

Etapa 4: desenho de meios e alternativas de intervenção;

Etapa 5: hierarquia de objetivos (árvore de problemas, árvore de objetivos);

Etapa 6: avaliação e gestão por resultados.¹

Essas diferentes etapas permitem identificar um problema e seu valor social, e as intervenções devem se dar a partir do problema e da análise de suas causas. Como já mencionado, um problema não existe independentemente de sua construção social, daí a necessidade da construção de um marco conceitual e teórico. O diagnóstico precisa, também, especificar como o fenômeno se apresenta ao longo do tempo e do espaço, quais suas características, sua magnitude, extensão e a percepção da população sobre ele, suas possíveis causas e consequências. Aqui, duas ferramentas são centrais. Uma delas, a análise dos interessados (*stakeholders analysis*), permite identificar os diversos atores envolvidos em um problema, direta ou indiretamente, seus interesses em relação ao problema e se podem ser auxílio ou obstáculos ao programa. A árvore de problemas, por sua vez, permite identificar o problema central e estabelecer as relações de causalidade, hierarquizar as causas (das mais profundas às mais próximas ao problema) e estabelecer relações entre elas. Fornece, assim, uma estrutura lógica do problema.

¹ As etapas aqui apresentadas são sugeridas. Elas podem variar segundo referência bibliográfica adotada.

A avaliação do desenho de uma política consiste, então, em um teste de consistência de seu marco lógico, se perguntando se há uma suficiente “articulação” entre os seus elementos, em um mecanismo “se, então...”, que se dá do seguinte modo: se utilizo tais recursos, então implemento tais ações; se tais ações são executadas, então obtenho tais produtos para grupos de beneficiários; se tais produtos são realizados, então alcanço os resultados intermediários; se resultados intermediários ocorrem, então obtenho resultado final que irá levar ao alcance do objetivo da intervenção.

Em suma, a presente avaliação de desenho deverá se nortear a partir de três perguntas fundamentais:

- o desenho do Fica Vico conta com uma definição de problema (suas causas e consequências)? Há uma definição conceitual? Há uma clara distinção entre estratégias e fins? Como?
- O desenho do Fica Vivo! define o público alvo (focalização e cobertura)? Como?
- O desenho do programa conta com um estabelecimento de objetivos gerais e específicos/finais e intermediários? Como?

3. A descrição do desenho do Fica Vivo! em suas dimensões formais

3.1. O marco conceitual do Fica Vivo!

O marco conceitual do programa diz respeito ao estabelecimento das relações de causa e efeito do fenômeno a ser combatido pela política pública. É ele que norteia a construção de uma árvore de problemas e seu espelhamento em uma árvore de soluções, estabelecendo, assim, os objetivos e as ações a serem delineados.

Desse modo, os objetivos e as ações não devem surgir de empiria ou suposições, mas serem cientificamente norteados. No caso do Fica Vivo!, as principais teorias sobre a ocorrência de crimes devem ser levadas em consideração. São elas que fornecem as variáveis a serem operacionalizadas pela política e utilizadas em processos avaliativos e, por isso, devem participar do desenho do programa. Perspectivas teóricas diferentes têm unidades analíticas (e, portanto, operacionalizáveis) diferentes, abordando desde o indivíduo (em uma perspectiva que diz respeito às determinações estabelecidas por suas trajetórias), passando pelo território (e as determinações advindas de mecanismos de sociabilidade), até estruturas sociais mais amplas (como aquelas determinações relacionadas à classe social, cor da pele e escolaridade, entre outras). Por fim, essas variáveis acabam por participar dos processos de criminalização levados a cabo pelas instituições de justiça e segurança.

Por dizer respeito a dimensões tão distintas da vida, a incidência de crimes e sua relação com determinados perfis de pessoas e os processos institucionais de criminalização são perpassados não por um ferramental teórico único, mas por um conjunto deles.

Assim, o presente documento apresenta, ainda que brevemente, **cinco teorias** explicativas para a criminalidade que idealmente devem participar do desenho do Programa Fica Vivo!. A primeira delas é a teoria da *associação diferencial*, capaz de lançar luz sobre os mecanismos de engendramento do comportamento criminoso como função de normas que o discriminam. A teoria da *anomia social* é útil por levar em consideração os aspectos da estrutura cultural, capazes de determinar objetivos dos atores e da estrutura social que estabelecem os meios legais para o alcance dos objetivos. O crime é o resultado de incoerências entre essas estruturas. A teoria do *contexto de oportunidades* incorpora dimensões situacionais, importantes para se pensar políticas levadas a cabo em territórios. A *teoria dos rótulos* constitui um paradigma útil para se compreender os processos de criminalização realizados pelo sistema de justiça criminal, um dos atores participantes do programa, capazes de reificar comportamentos criminosos. Por fim, a teoria da *desorganização social e eficácia coletiva*, mais frequentemente mencionada pelos atores responsáveis pelo desenho do Fica Vivo! como norteadora do programa, enfatiza um recorte territorial, buscando compreender os efeitos de territórios sobre comportamentos humanos.

3.1.1. Teoria da Associação Diferencial

Inicialmente apresentada por Sutherland, Cressey e Luckenbill no livro *Principles of Criminology* de 1939, o conceito da associação diferencial se insere no campo da sociologia como um dos princípios da criminalidade. Para Sutherland, os indivíduos assimilam a cultura que os cerca a menos que se apresentem padrões opostos, resultando em comportamentos que se colocam em conflito. Assim, tornar-se criminoso depende tanto do contato com padrões criminosos quanto do distanciamento de padrões “anti-criminosos” (SUTHERLAND et al., 1992).

Sutherland et al buscou, em uma abordagem mais científica que explicasse o crime, identificar condições que estão sempre presentes quando o crime está presente e sempre ausentes quando o crime está ausente. Isso significa que “o comportamento criminoso é uma função de normas que discriminam o comportamento criminoso, cuja aprendizagem ocorre quando tal comportamento é mais fortemente reforçado do que o comportamento não criminoso” (BURGESS; AKERS, 1966, p. 142, tradução nossa). Nesse sentido, a atividade criminosa pressupõe situações nas quais o estímulo ao comportamento não criminoso é menos intenso do que o estímulo ao comportamento criminoso, sendo este último aprendido quando a relação punição e reforço o favorece (ADAMS, 1973).

A teoria da associação diferencial fundamenta-se em três conceitos que se inter-relacionam, a saber: conflito normativo, associação diferencial e organização social diferencial. A atividade criminal é amparada pelo conflito normativo, que se estabelece quando a sociedade se divide em grupos que se opõem quanto às normas, aos valores e interesses sobre a violação ou não violação da lei, cuja origem depende de elementos socioestruturais. Tal conflito pode se dar a nível individual, pelo ato criminoso produzido por cada indivíduo, ou coletivo, pelo processo de organização social diferencial. Os conflitos normativos se manifestam quando um grupo se organiza em favor de determinado tipo de crime em detrimento de outro. Desse modo, a organização social diferencial influencia a possibilidade de os membros de um grupo (gangue) serem expostos a um excesso de associações com padrões de uma atividade criminal específica inicialmente aprendido por imitação direta e sustentado posteriormente pelo reforço diferencial (MATSUEDA, 1988).

Porém, a teoria apresenta algumas limitações. Suas proposições não incluem variáveis não interacionais, mesmo sendo possível para o indivíduo aprender e manter comportamento criminoso livre de componentes sociais. Além disso, a teoria não é capaz de desenvolver parâmetros empiricamente mensuráveis (BURGESS; AKERS, 1966; MATSUEDA, 1988). Assim sendo, Crassey (1960) argumenta que, apesar de não ser possível derivar e testar hipóteses específicas a partir de variáveis quantificáveis, a teoria da associação diferencial é um importante princípio geral que organiza e dá sentido aos dados sobre as taxas de criminalidade ao buscar explicar a existência tanto de delinquência quanto de ausência de delinquência em áreas de alta delinquência.

Isso posto, a teoria da associação diferencial não é capaz de definir variáveis ou indicadores para o Fica Vivo!, mas apoia a explicação de aspectos fundamentais do programa: atividade de gangue, taxa de homicídio e oficinas. A elevada incidência das taxas de homicídio em aglomerados urbanos, fortemente relacionada à atividade de gangue, se associa ao conceito de conflito normativo, influenciando as associações ligadas a um determinado grupo (gangue) disponíveis ao indivíduo. Relacionado a isso, as oficinas ofertadas pelo Fica Vivo! se apresentam como contrapontos aos padrões de comportamento criminoso, tornando-se importantes estímulos ao comportamento “anti-criminal”.

3.1.2. Teorias da Anomia Social

Em um contexto de questionamento da perspectiva do crime enquanto natureza do indivíduo, que deseja sempre mais, suas aspirações mostrando-se insaciáveis, e objetivando a consolidação da sociologia como ciência dotada de precisão metodológica, a Teoria da Anomia Social foi desenvolvida por Robert Merton na década de 50.

A partir de Merton, a compreensão sobre os desvios passa a ser de que a impossibilidade de alcançar os objetivos individuais está relacionada a um sistema social, que precisa incentivar os indivíduos a desejarem cada vez mais, a fim de evitar uma estagnação. Nesse sentido, essa teoria aproxima a transgressão do contexto social, de forma que, a depender da estrutura social e cultural, infringir as normas estabelecidas pode ser considerado normal (MERTON, 1938).

Para Merton (1938), a anomia seria, portanto, um conflito causado pela contradição entre a estrutura cultural de uma sociedade e a estrutura social. A estrutura cultural é a que determina os objetivos a serem perseguidos pelos indivíduos, como a ascensão social e o êxito econômico, por exemplo. Já a estrutura social estabelece os meios legais para se alcançar esses objetivos. Quando há ênfase em uma estrutura em detrimento da outra, a sociedade é considerada anômica. Vale ressaltar que a anomia não é a ausência de normas, mas a pouca importância dada a elas no alcance das metas estabelecidas socialmente. Por outro lado, em uma sociedade “saudável”, existem meios legítimos suficientes para que os indivíduos realizem as aspirações culturalmente legitimadas.

Isso posto, o autor estabelece cinco meios desviantes utilizados pelos indivíduos para contornar os meios lícitos: conformidade, inovação, ritualismo, retraimento e rebelião. A conformidade seria a mais comum, mas não é considerada um desvio. Na verdade, é uma maneira de se adaptar a uma sociedade anômica. Nesse caso, o indivíduo interioriza os objetivos culturais e adere às normas estabelecidas, contentando-se com as condições básicas que estão ao alcance, sem perseguir maiores objetivos. Um exemplo dessa adaptação é a geração “nem-nem”.

A inovação seria uma adaptação social derivada de uma grande ênfase dada à estrutura cultural aliada à indisponibilidade ou inacessibilidade aos meios para se alcançar os objetivos. Esse tipo de desvio pode ser identificado em todos os estratos sociais e implica condutas criminosas, mas não necessariamente violentas. Esses desvios afetam a criminalidade, todavia, não atingem a integridade física, sexual ou a própria vida, e estão ligados a valores materiais. Nesse caso, os crimes de colarinho branco são grandes exemplos.

Já o ritualismo é uma adaptação para aqueles que priorizam as regras ao invés dos objetivos estabelecidos culturalmente. Com isso, o nível de ambição do indivíduo com relação às metas é reduzido. Essa adaptação, no entanto, não impacta na criminalidade, assim como a conformidade. Porém, uma sociedade anômica com esse tipo de adaptação em excesso pode chegar a uma estagnação social. Um exemplo é o cumprimento meticuloso das normas institucionais pelos burocratas.

Como forma de adaptação menos comum tem-se o retraimento. O indivíduo se distancia da dinâmica social, como se renunciasse a seus objetivos e às regras. Embora essa adaptação não leve, necessariamente, à criminalidade, a fuga da sociedade não é vista com bons olhos pelos demais. Como exemplo, é possível citar os dependentes químicos.

Por fim, a rebelião se assemelha ao retraimento no quesito renúncia às normas e aos objetivos. Contudo, o indivíduo não opta pela fuga, como no caso anterior. Na rebelião, a conduta é baseada na revolta. Nessa adaptação, a pessoa rejeita os padrões impostos pela sociedade e estabelece seus próprios meios e objetivos. Essa forma seria a mais ligada à criminalidade e violência. Um exemplo é o crime organizado.

Pode-se perceber que a Teoria da Anomia forneceu importantes subsídios para o aprimoramento de outras teorias, principalmente nas décadas de 50 e 60. Todavia, a partir da década de 80, ela passa a ser problematizada em diversos sentidos. Um dos apontamentos relevantes é que essa teoria não foi capaz de fornecer insumos suficientes para explicar todos os tipos de crimes. Ela não justifica, satisfatoriamente, a razão pela qual alguns indivíduos cometem crimes sem motivação financeira, como os homicídios. Além disso, a teoria não explica por que as taxas de criminalidade atingem o pico durante a adolescência. Por último, considerando os resultados trazidos por uma pesquisa realizada após a concepção da teoria, o crime seria maior entre aqueles com baixas expectativas e aspirações educacionais e ocupacionais (AGNEW, 1985).

Nessa perspectiva, em 1985, Agnew apresenta uma revisão da Teoria da Anomia. Nessa primeira revisão, o autor concebe que o crime é resultado de um comportamento de evitação da dor. Ou seja, os delitos são consequência da impossibilidade de escapar de condições sociais aversivas. Esse argumento é utilizado principalmente na justificação da criminalidade na adolescência, tendo em vista que os jovens dispõem de menos recursos para escapar legalmente de situações adversas no âmbito da família e da escola, por exemplo. Estudos empíricos mostraram que a relação entre situações adversas como abuso parental, insatisfação escolar e a presença de professores considerados “maus” explicava a raiva e, em parte, as agressões dos indivíduos (AGNEW, 1985).

Nesse sentido, entende-se que, frustrados por não conseguir escapar de condições sociais aversivas, os jovens utilizam a raiva para atacar a fonte de sua aversão, a fim de amenizar ou acabar com determinado problema. Segundo Agnew (2012), a raiva, especialmente a raiva do Estado, explica parcialmente o efeito das tensões sobre o crime. Pode-se dizer, portanto, que a raiva tem um impacto na propensão à delinquência. Desse modo, a partir das revisões de Agnew (1985, 2012), a teoria passou a dialogar mais com outras teorias, que trabalham a questão dos crimes sob a perspectiva do indivíduo.

Sob a ótica de atuação do Programa Fica Vivo!, a teoria traz luz às violências sofridas pelo indivíduo em diversos âmbitos que têm como consequência a criminalidade. No prisma da prevenção, a fim de compreender o contexto em que o jovem está inserido, como ele se relaciona com outras pessoas e com o ambiente, o programa realiza os atendimentos individuais. Dessa maneira, essa atividade busca entender a individualidade de cada jovem, permitindo que o programa atue, de certa forma, como um agente intermediador de caminhos alternativos para lidar com as adversidades impostas àquele indivíduo. A compreensão das necessidades individuais para orientação e encaminhamento dos jovens aos demais serviços do Estado, na esfera da assistência social, educação, saúde, etc. é fundamental.

3.1.3. Contexto de oportunidades

Wilcox e Cullen (2017) identificam quatro linhas dentro das teorias de oportunidades situacionais do crime: i) oportunidade situacional no que diz respeito à compreensão da vitimização individual; ii) teoria e pesquisa ligando oportunidades situacionais e locais com alto índice de criminalidade; iii) perspectiva teórica de oportunidade multicontextual em eventos de crime; e iv) trabalho que integra a oportunidade situacional em explicações para comportamento ofensivo.

Na primeira linha, está a teoria de atividades rotineiras de Cohen e Felson (1979) que argumentam que crimes são produzidos pela interseção no tempo e no espaço de um ofensor motivado, um alvo atrativo e a falta de vigia capaz. Tomando a motivação do ofensor como um pressuposto, o foco dessa perspectiva está na oportunidade de acesso do ofensor a alvos adequados e com guarda insuficiente. Mais tarde, Cohen integrou a teoria de exposição-estilo de vida (HINDELANG *et al.* apud WILCOX & CULLEN, 2018) para explicar o risco de vitimização que surgiria da exposição a eventuais ofensores a partir de atividades de risco fora de casa, atratividade do alvo e tutela inadequada.

A segunda linha aborda a oportunidade situacional para incidentes criminosos em lugares específicos, apontando como localizações geográficas de pequena escala transformam-se em potenciais locais de cometimento de crimes. Três perspectivas procuram explicar tal concentração:

- a. teoria do padrão criminal: em que o ofensor segue um processo definido de escolha de alvos numa localização geográfica específica;
- b. teoria do design ambiental: em que o desenho dos ambientes influencia na capacidade de vigilância e controle e oportunidades para o crime; e
- c. teoria do gerenciamento de locais: em que o crime pode ocorrer quando um criminoso e um alvo se reúnem no mesmo lugar, ao mesmo tempo e não há ninguém por perto para controlar o ofensor, proteger o alvo, nem regular a conduta no local.

A terceira linha sugere que oportunidades para o crime podem surgir ou deixar de existir a partir da interação entre vários fatores como o lugar, o indivíduo, uma rua ou um bairro inteiro. Em outras palavras, existem múltiplas fontes dessas oportunidades, e elas existem em vários níveis da vida social (TILLYER, 2015). Assim, diferentes estruturas de oportunidades (individuais, do bairro) interagem para afetar o crime e o evento de vitimização de forma que oportunidades criminosas podem não funcionar de maneira independente quando afetadas por outros fatores.

A quarta e última linha refere-se a duas perspectivas teóricas. A teoria de socialização não-estruturada argumenta que ela expõe indivíduos a pares delinquentes, podendo aumentar tanto o desejo de cometer crimes quanto a tolerância a uso de substâncias ilícitas. Assim, a delinquência seria resultante de condições situacionais ao invés de fortes propensões criminais individuais. A presença de figura de autoridade para jovens e o emprego para adultos vêm como formas de evitar o surgimento de oportunidades para o crime. A teoria da ação situacional entende que a propensão do indivíduo à criminalidade é condição necessária, mas não suficiente para a ação que é condicionada à viabilidade apresentada pelo ambiente, ou seja, pelo contexto do lugar.

No que se refere à aderência ao Fica Vivo!, essa teoria joga luz sobre os contextos de socialização estruturada e não-estruturada e seus efeitos no envolvimento de jovens com a criminalidade. Tal abordagem pode ser relacionada às potencialidades da realização das oficinas do programa no estilo de vida e atividades vivenciadas pelo público-alvo. Além disso, as discussões em torno da criminologia do lugar podem fundamentar as discussões quanto à escolha dos locais de implantação do programa quanto a questões como padrões criminais em relação ao lugar, design ambiental e gerenciamento de locais.

3.1.4. Desorganização Social e Eficácia Coletiva

Uma das principais características do Fica Vivo! é seu recorte territorial. Essa escolha de desenho do programa dialoga diretamente com teorias que buscam entender o efeito dos bairros no comportamento humano, sendo a principal delas a Teoria da Desorganização Social. Shaw e McKay, da Escola de Chicago e criadores da teoria, entendiam que áreas com baixo status socioeconômico, alta diversidade étnica e alta mobilidade residencial levavam a uma ampliação dos possíveis sistemas de valores e menor controle social, o que acarretaria na elevação das taxas de criminalidade no território.

O controle social poderia ser tanto um controle formal, como a atuação policial, quanto informal. A definição do controle informal se desenvolveu ao longo do tempo a partir da Teoria da Eficácia Coletiva, proposta por Sampson, que o entende a partir de variáveis como supervisão de adolescentes e de jovens por adultos, ampliação da rede de amizades locais e aumento da participação social. A Teoria da Eficácia Coletiva pode ser entendida como a coesão social entre vizinhos combinada com sua disposição de intervir em prol do bem comum.

A partir dessa perspectiva, buscaremos entender como os produtos do Fica Vivo! dialogam com as dimensões da Teoria da Desorganização Social e da Teoria da Eficácia Coletiva.

Supervisão e controle de grupos de adolescentes

Como já discutido em seção anterior, a delinquência é, na maioria das vezes, cometida por grupos, gangues (SHAW; MCKAY, 1942, p. 183) que nascem de forma espontânea e se desenvolvem a partir do conflito, especialmente em territórios desorganizados (THRASHER, 2013, p. 57). Nessa perspectiva, a capacidade de supervisão e de controle de grupos de adolescentes é um mecanismo central que liga as características comunitárias à criminalidade, e todas as atividades do Fica Vivo! que ocorrem sob a supervisão do programa dialogam com essa dimensão, como oficinas, fóruns comunitários, projetos de circulação e projetos interinstitucionais. Ademais, o mapeamento e a compreensão das dinâmicas territoriais é uma atividade importante para compreender quais grupos de jovens precisam de mais supervisão e atendimento.

Rede de amizades locais - Laços comunitários

A variável relacionada aos laços comunitários se baseia na teoria sistêmica, de forma que quanto mais densos os laços comunitários, maior a capacidade da comunidade de reconhecer estranhos e agir de forma protetora contra a vitimização de seus membros e constranger e restringir ações desviantes dos membros de sua comunidade (SAMPSON; GROVES, 1989, p. 779). Nessa perspectiva, o fortalecimento de laços entre os jovens do território e com áreas próximas seria impactado pelas oficinas, pelos fóruns comunitários, projetos de circulação e projetos interinstitucionais do Fica Vivo!.

Controle formal

O policiamento é um controle formal que impacta de várias formas o território. Há o impacto positivo da retirada de delinquentes e criminosos do bairro, reduzindo não só o crime diretamente cometido por eles, mas retirando-os do contato com outros jovens que poderiam aprender as práticas, habilidades e justificativas morais. Contudo, o encarceramento em massa de um contingente relevante do território influencia a capacidade de autorregulação da comunidade, o capital social e os vínculos locais. Essa via dupla das consequências da ação policial traz consigo a necessidade de uma ação policial que atue a partir de informações de inteligência e conhecimento territorial. O mapeamento e a compreensão das dinâmicas criminais do território, a identificação das pessoas e grupos a serem monitorados, a sistematização dessas informações, um policiamento devidamente capacitado e preventivo, além da

articulação entre os órgãos de justiça, seriam atividades e produtos que dialogariam diretamente com esse controle formal inteligente.

É importante ressaltar, contudo, que o controle formal pode impactar no controle informal de outra forma: ao gerar desconfiança na participação das atividades do Fica Vivo! que contribuem para o fortalecimento da eficácia coletiva. Supõe-se que esse risco seja mitigado pelo programa.

Dimensões exógenas

O controle formal e o informal mediam impactos das variáveis da concentração de desvantagens e da vulnerabilidade social, mas elas influenciam diretamente no nível de controle formal e informal do território. O atendimento individual e o encaminhamento interinstitucional são atividades que podem atingir a concentração de desvantagens desses jovens de forma individualizada de acordo com o problema de cada um.

3.1.5. Teoria dos Rótulos

Como já destacado até aqui, existem tipos distintos de perspectivas teóricas que buscam explicar o crime e o desvio. Assim, de um lado, existem as teorias *kind of places* (como a teoria da desorganização social, que estariam interessadas em fatores culturais, estruturais e socioeconômicos) e, de outro lado, as teorias *kind of peoples* (como a teoria dos rótulos, cujo principal interesse seriam os fatores individuais).

A Teoria dos Rótulos surge na virada dos anos 1960 (BECKER, 1963). Anteriormente, as teorias adotavam definições de crimes baseadas nas normas legais. Do ponto de vista dessa perspectiva, antes de adotar as definições legais, devemos nos perguntar a respeito do papel desempenhado pelos conflitos econômicos e políticos na definição dessas normas e leis. A teoria do *labeling approach* é baseada no interacionismo simbólico que, por sua vez, surgiu como uma reação ao funcionalismo na sociologia. O interacionismo oferece explicações alternativas a outras teorias sociológicas, como a da anomia de Merton, e acredita na construção e reconstrução da realidade social e de seus objetos a partir da interação dos diversos atores envolvidos. Logo, para o interacionismo, a ordem social não é estática, mas está em processo de constante reconfiguração no decurso das relações sociais.

Da mesma forma, o desvio não diz respeito apenas àquele que cometeu o ato desviante, mas é um fruto das interações entre o ator e as pessoas que reagem a ele. Assim, não basta uma ação individual para a constituição de um desvio, mas sim uma interação. Em outras palavras, nenhum comportamento possuiria em si mesmo a qualidade de desvio, uma vez que essa qualidade dependeria da atribuição a ele feita. Os sentidos seriam atribuídos aos atos no decurso das relações sociais que o perpassam. Assim, o ato criminoso não dependeria apenas do comportamento em si, mas da interação, isto é, da reação social ao ato. A partir daí as explicações concentram-se nas respostas formais do Estado ao comportamento. Isto é, no modo pelo qual as agências formais de controle social filtram e reagem ao ato. Fala-se, assim, em atribuição de criminalidade a um determinado ato, ou em processos de criminalização. A criminalidade deixa de ser uma realidade objetiva para ser lida como uma definição.

É Becker o responsável pela fundação das teorias criminológicas do interacionismo e, mais precisamente, do *labeling approach*. Na teoria de Becker, a desviação é fruto de um processo exitoso de aplicação de etiqueta. O processo de aplicação de etiqueta possuiria dois momentos:

- ✓ o momento da criação das normas. Quando as normas são instituídas segundo as relações de poder e interesses que perpassam a sociedade, um marco abstrato de decisão;
- ✓ o momento de aplicação das normas. Refere-se às agências formais de controle social que definem a etiqueta, isto é, quem será considerado desviado. Tal aplicação de etiqueta é seletiva – em que pesem fatores como classe social e raça, uma vez que os critérios de seleção derivariam de diferentes relações de poder.

Assim, quem impõe essas definições e quais as razões desse sucesso são indagações de natureza política e econômica. É a esse processo de definições e das suas consequências que a teoria dos rótulos se dirige. O poder é uma variável central na definição de formas de desvio/crime. Também são importantes na teoria do *labeling* de Becker os conceitos de instituição total, cerimônias degradantes e *role-engulfment*.

As instituições totais seriam locais caracterizados pelo controle total das ações dos indivíduos, como conventos, manicômios e prisões. As cerimônias degradantes, por sua vez, diriam respeito a ocasiões, formais ou informais, em que o indivíduo seria despojado de sua identidade e outra, degradada, seria colocada no lugar, como ocorreria, por exemplo, em julgamentos criminais. O *role-engulfment* diz respeito à autoimagem que o indivíduo considerado desviado passa a fazer de si. A identidade torna-se baseada em um papel assumido, substituindo outros papéis. Um papel negativo como “doente” pode servir para restringir a autoimagem de uma pessoa.

O *role-engulfment*, as cerimônias degradantes e as instituições totais estão presentes nos ciclos de criminalização do indivíduo. Há, aqui, um processo que se inicia com a desviação primária, passa pelo etiquetamento ou cerimônia degradante, pela autoimagem ou novo status, e encerra na desviação secundária. No *labeling approach*, a pena ou passagem pelo Sistema de Justiça Criminal (SJC) é criminogênica e fundamental à constituição de carreiras criminais.

Algumas consequências da rotulação sobre o indivíduo:

“O estigma reforça subculturas criminais (para a obtenção de recursos e status) – daí se torna fator causal para o comportamento criminoso.”

“Obstáculos a oportunidades legítimas”

“Reincidência no Sistema de Justiça Criminal”

Esse novo paradigma lança luz para as interações entre todos os atores envolvidos (os operadores do SJC e os acusados ou condenados por condutas criminais, as vítimas e os cidadãos envolvidos). Essas interações reificam as desigualdades de poder, ao contrário do que seria a sua missão: tornar iguais, em termos de acesso a direitos, indivíduos que são economicamente desiguais. O processo de criminalização no SJC é composto por etapas fragmentadas, mas é determinado pela porta de entrada, pelo poder da polícia militar que exerce vigilância cerrada sobre os grupos que representam riscos (classes perigosas) e efetua prisões baseadas em evidências mais fluidas do que ela pode.

Desde a década de 1980, usando essa abordagem, os estudos brasileiros apontam como a raça, o sexo, a idade e a classe social são atributos para definir os indivíduos como criminosos, orientando a prática de policiais militares e civis, promotores, defensores, juízes e carcereiros. A orientação estruturante do *labeling* permite concluir que se trata de teoria preocupada com a prevenção do desvio secundário. Assim, há a preocupação com a exclusão e redução de processos de criminalização, de modo a se falar nos conceitos de descriminalização, desestigmatização e desinstitucionalização. O *labeling*, portanto, entende que a redução dos ciclos de criminalização é uma forma de prevenção à criminalidade, uma vez que a própria entrada no ciclo do sistema de justiça criminal seria um fator criminogênico. É nesse contexto que essa perspectiva se insere no estabelecimento do marco conceitual do Programa Fica Vivo!. Ao se articular e operacionalizar a partir de um conjunto de ações de natureza preventiva, o Fica Vivo! procura participar de processos de desestigmatização e evitar diferentes formas de institucionalização de jovens em organizações do sistema de segurança pública.

3.2. A história do programa

A partir da década de 1980, o crescimento da criminalidade violenta nos grandes centros urbanos no Brasil desencadeou a necessidade de se repensar a política de segurança pública do país. Somada a esse contexto, a busca por formas alternativas de enfrentamento à violência e à criminalidade, ancorada pela percepção de que as práticas

repressivas tradicionais não são suficientes para tal, a temática da prevenção à criminalidade começa a ganhar espaço na agenda pública nacional no ano de 2003 (MARQUES, 2015).

Em Minas Gerais o cenário não era diferente. O aumento progressivo da criminalidade no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 exigia respostas mais efetivas ao fenômeno (MINAS GERAIS, 2009). Uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (Crisp), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 2002, revelou a magnitude dos homicídios na capital do estado. Para além do crescimento acelerado, analisando o total de homicídios ocorridos em Belo Horizonte, de janeiro a dezembro daquele ano, 36% aconteceram em aglomerados urbanos, principalmente em seis dos mais de 81 existentes na época, indicando a concentração espacial dos homicídios na cidade. Além disso, a ocorrência dos homicídios correspondentes aos jovens caracterizava uma epidemia (SOUZA, 2016).

Diante dessa conjuntura, o Crisp liderou, em 2002, um processo inédito para as políticas de segurança pública de Minas Gerais. Em conjunto com as polícias civil e militar, a administração municipal e estadual, o Ministério Público e o Judiciário, o Crisp analisou diversas experiências internacionais de programas de controle de homicídios a fim de desenhar um projeto que fosse aderente ao contexto de Belo Horizonte. Esses estudos foram amparados, portanto, por dados secundários produzidos pelas polícias, pelo IBGE e pela Prefeitura de Belo Horizonte, dados primários oriundos de *survey* de vitimização e entrevistas com técnicos e outros atores relevantes (SILVEIRA, 2007).

Ademais, para garantir a sustentabilidade da intervenção, foi elaborado um mapa de *stakeholders* e realizadas articulações multidisciplinares e intersetoriais. A necessidade de ações multisetoriais significou o reconhecimento de que o problema não era apenas da polícia e não podendo ser solucionado, portanto, apenas com medidas repressivas. As deliberações incluíram também o envolvimento dos equipamentos públicos da região onde seria implementado o projeto, de associações comunitárias e organizações não governamentais atuantes (SILVEIRA, 2007). Nesse sentido, vale destacar que, a despeito das percepções divergentes relacionadas à estratégia de intervenção, o grupo chegou a um consenso, de modo a considerar uma intervenção que articulava ações repressivas e de proteção social, objetivando a redução dos homicídios nas áreas de sua maior concentração.

Faltava, porém, a escolha da região onde se estabeleceria o projeto. Uma chacina no Morro das Pedras, com a morte de cinco pessoas, consumou o entendimento dos implementadores de que a área seria apropriada para sediar o piloto. Além de concentrar altos índices de homicídios, o Morro das Pedras apresentava condições adequadas para a instalação do projeto: a população era considerada relativamente pequena; havia um diagnóstico da realidade local bem estruturado no que se refere às informações sociodemográficas, institucionais e criminais; e um grupo de lideranças comunitárias já havia sido identificado (SILVEIRA, 2007).

Com essas definições, o Crisp apresentou o desenho do programa para o grupo, com o delineamento das ações a partir de dois eixos de atuação: o eixo proteção social e mobilização comunitária e o eixo intervenção estratégica. O primeiro eixo estava sob coordenação da Secretaria de Cidadania da Prefeitura de Belo Horizonte, enquanto o Ministério Público era responsável pela coordenação das ações do segundo eixo (SILVEIRA, 2007). A partir disso, foi criado um cronograma de trabalho e foram feitas ações para mobilização e engajamento da comunidade.

Desse modo, por meio de um amplo processo de negociação e estabelecimento de consensos, a criação do projeto piloto foi efetivada. Nascia, assim, o “Projeto de Controle de Homicídios”, inicialmente implantado no aglomerado do Morro das Pedras, situado na regional oeste de Belo Horizonte.

Com o início do projeto, os moradores e as lideranças comunitárias do Morro das Pedras se articularam a fim de alterar o nome do programa para “Fica Vivo!”. Essa mudança foi proposta para evitar a estigmatização da comunidade conforme Minas Gerais (2009). No que se refere aos resultados do projeto, após cinco meses de execução, o Fica Vivo! apresentou uma redução expressiva nos homicídios da região: mais de 47%. Outras avaliações posteriores corroboraram com a percepção de que os homicídios no local de implantação do programa piloto reduziram mais do que em outras localidades da cidade, ainda não contempladas pelo projeto. Além da redução dos homicídios, o programa impactou positivamente outros aspectos da realidade do aglomerado. Houve a diminuição dos tiroteios, a melhoria da segurança local e a integração da comunidade (SOUZA, 2016).

Segundo Souza (2016), por meio da implantação do projeto piloto, ficou evidente a viabilidade do programa Fica Vivo!, assim como os resultados alcançados e a expressão e visibilidade positiva da marca. À vista disso, o programa foi institucionalizado no âmbito de atuação da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds), por meio do Decreto 43.334/2003, integrando a Política de Prevenção à Criminalidade do estado, institucionalizada pelo Decreto 43.295/2003. Nessa segunda fase, o Fica Vivo! ganha contornos institucionais e organizativos, sendo expandido para mais 20 aglomerados de Minas Gerais até março de 2007 (SILVEIRA, 2007).

Pode-se dizer, portanto, que o Programa Fica Vivo! foi concebido em um contexto marcado pela necessidade de respostas efetivas à violência e criminalidade urbana, considerando novas perspectivas de intervenção que levam em conta a criminalidade como um fenômeno multicausal.

3.3. O Desenho do programa: objetivos, público-alvo, metas e eixos de intervenção

Após a implementação do projeto piloto, o programa Fica Vivo! foi institucionalizado por meio do Decreto Estadual 43.334/2003, que estabeleceu como objetivo geral: “contribuir para a prevenção e redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores das áreas de abrangência das Unidades de Prevenção à Criminalidade de Base Territorial”. Como objetivos específicos, o programa definiu:

- i. prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens;
- ii. ampliar a sensação de segurança nas áreas de abrangência do programa;
- iii. ampliar e fortalecer a rede de proteção sócio comunitária dos adolescentes e jovens atendidos.

No que se refere ao público-alvo, o Fica Vivo! estabeleceu **a faixa etária de 12 a 24 anos, tendo como foco os adolescentes e jovens com trajetórias de envolvimento com a criminalidade, moradores das áreas de abrangência das Unidades de Prevenção à Criminalidade (UPC) de Base Territorial**, entendendo a vulnerabilidade desse público no que tange ao acesso limitado às políticas públicas, o que contribui para a propagação e o aprofundamento dos ciclos criminais. Dessa forma, o programa é delimitado por duas importantes variáveis: a faixa etária e a territorialidade.

Tratando dos indicadores e das metas, os instrumentos de pactuação do programa são dois: o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e o Contrato de Gestão nº 2/2019. O PPAG é um instrumento que normatiza o planejamento da administração pública estadual no médio prazo. É, portanto, uma referência para a formulação de programas governamentais, que orienta as proposições de diretrizes e leis orçamentárias anuais. A partir da definição do escopo de atuação do Estado, ao longo de quatro anos, o PPAG elucida as metas físicas e orçamentárias que devem ser alcançadas, garantindo continuidade administrativa ao planejamento. Dessa forma, as informações contidas nesse documento norteiam o gestor em suas ações e servem como parâmetro na mensuração de sua efetividade, tendo como base os indicadores ali definidos.

Já o contrato de gestão é um modelo de contratação celebrado entre o Estado/Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp) e uma organização social (OS) objetivando a coexecução das ações da Política de Prevenção à Criminalidade mineira como um todo. Nesse caso, a execução das atividades das UPC de base territorial e municipal é de responsabilidade do contratado. O contrato que está vigente foi firmado em 2019 com a Organização Social Instituto Elo e, além de dispor sobre as competências das duas partes e outros assuntos, esse instrumento define indicadores e metas que devem ser monitorados a fim de qualificar o desempenho da execução do programa Fica Vivo! e demais programas que compõem a política de prevenção de Minas Gerais como mostra o quadro seguinte (MINAS GERAIS, 2019c).

Quadro 1 – Indicadores e Metas do programa Fica Vivo! do Contrato de Gestão n° 02/2019

Indicador	Meta				Valor Acumulado
	1/21 a 3/21	4/21 a 6/21	7/21 a 9/21	10/21 a 12/21	
Média mensal de encontros de Oficinas executados por meio do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!	0	0	1.360	2.581	1.971
Média mensal de jovens participantes nas oficinas do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!	0	0	1.700	3.227	2.463
Número acumulado de atendimentos realizados pelo Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!	0	0	5.301	15.183	15.183
Número acumulado de ações de Intervenção Estratégica realizadas através do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!	0	0	156	324	324

Fonte: Elaboração própria, com base em Minas Gerais (2019c)

Sobre os critérios de elegibilidade para receber o Fica Vivo! em determinado território, foi estabelecida priorização de áreas de maior concentração de homicídios dolosos. Essas localidades são analisadas a partir de diagnósticos quantitativos e qualitativos da criminalidade, sendo a devida qualificação do território a condição primária para a realização das intervenções. Nesse sentido, atualmente, existem 26 UPC com o Programa Fica Vivo!, distribuídas em dez municípios como revela a Figura seguinte.

Figura 1 - Cobertura atual do Fica Vivo!



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

Para a execução de sua metodologia, o Fica Vivo! conta com a articulação de dois eixos de atuação, o de proteção social e o de intervenção estratégica. Segundo Souza (2016, p. 91), “a necessária coexistência e atuação simultânea desses dois eixos estruturantes ilustra o entendimento [...] de que prevenção e repressão à criminalidade não são, obrigatoriamente, estratégias incompatíveis e opostas”. Dessa forma, se bem coordenados e equilibrados, esses dois eixos auxiliam no alcance dos resultados do programa (SOUZA, 2016).

O *eixo proteção social* está sob responsabilidade de equipes multidisciplinares com formação nas áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas. As equipes são compostas por diretores, gerentes, supervisores metodológicos, gestores sociais, analistas e estagiários, além dos oficinairos e multiplicadores. As atividades executadas são: análise da dinâmica social das violências e da criminalidade; oficinas de esporte, cultura e arte; projetos locais; projetos de circulação; atendimentos individuais; fóruns comunitários; e projetos (inter) institucionais como demonstrado na Figura 3. De acordo com Souza (2016, p. 92), tais ações visam a:

[...] o acesso, o atendimento, o diálogo, a confiança e o estabelecimento de vínculos junto aos adolescentes e jovens moradores dos territórios de abrangência para, com a participação ativa deste público atendido, construir formas não violentas para a resolução dos conflitos vivenciados, diminuir as situações de perigo e a letalidade destes conflitos e a construção de estratégias para a reversão de trajetórias criminais.

Figura 2 – Eixo Proteção Social do programa Fica Vivo!



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

De forma mais específica, a *análise da dinâmica social* das violências e da criminalidade consiste em compreender fatos e fenômenos de natureza social, cultural, econômica e territorial que interferem na incidência de violências e de crimes em uma região. Logo, é preciso analisar os tipos de crimes mais comuns na área, os horários e locais quando e onde ocorrem, a idade das vítimas e dos agressores, a mobilidade da população local, se há rivalidade entre grupos e as regras de convivência da região, entre outros aspectos (MINAS GERAIS, 2020b).

Feita a análise anterior, as demais atividades têm sua execução facilitada. No caso das *oficinas de esporte cultura e arte*, a intenção é que o público do programa crie vínculo com os oficinairos, de modo que, além da transmissão de um ofício, haja a criação de espaços que possibilitem a reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos, espaços para expressar diferenças e particularidades, além da oportunidade de integrar os jovens moradores do local, promovendo sua circulação (MINAS GERAIS, 2020b).

Tratando dos *projetos locais*, eles são atividades planejadas de acordo com a especificidade do território, que visam o encontro com os jovens a fim de fortalecer os atendimentos já existentes ou inaugurar a chegada do programa. Tais projetos também podem envolver outras instituições e possibilitar o acesso dos jovens a serviços públicos. Assim como os projetos locais, os projetos de circulação promovem a circulação dos jovens e adolescentes atendidos para além do local onde moram, de modo a ampliar sua circulação e seu acesso à cidade (MINAS GERAIS, 2020b).

No que se refere aos *atendimentos individuais*, o objetivo dessa atividade é entender cada jovem em sua individualidade. Ou seja, como ele se posiciona naquele contexto em que está inserido, como se relaciona com outros indivíduos, quais os espaços por onde circula, entre outras questões. Nesse caso, é possível realizar encaminhamentos específicos e orientação individualizada (MINAS GERAIS, 2020b).

Os *fóruns comunitários* são entendidos como espaços privilegiados de circulação da palavra, pois promovem discussões a respeito da realidade vivida pelos jovens e por outros moradores locais, além de construir alternativas, de forma participativa, para os conflitos advindos das violências e criminalidades do território (MINAS GERAIS, 2020b).

A última atividade desenvolvida pelo eixo proteção social é a execução de projetos (inter) institucionais. Nesse caso, as ações desenvolvidas envolvem todas as localidades atendidas pelo Fica Vivo! ou a maior parte delas, diferente do que ocorre nos demais projetos (MINAS GERAIS, 2020b).

Já o *eixo intervenção estratégica* consolida uma instância de diálogo entre instituições a partir da articulação interinstitucional. Dessa forma, favorece uma integração que contribui para a efetividade do aparato repressivo e do sistema de justiça, enquanto ação de prevenção. As atividades desse eixo são executadas por dois grupos, o *Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (Gepar)* e os *Grupos de Intervenção Estratégica (GIE)*. O primeiro deles deve estar presente em todos os territórios onde há atuação do programa, participando de forma integrada, a fim de construir a credibilidade da polícia militar do local a partir de ações preventivas e repressivas (MINAS GERAIS, 2009). Nesse sentido, o policiamento preventivo especializado é de responsabilidade do Gepar e tem como objetivo a ampliação da sensação de segurança e da legitimidade das ações de policiamento preventivo e repressivo (MINAS GERAIS, 2020b).

Os GIE visam à prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas a partir da ampliação da assertividade e tempestividade das ações repressivas nas localidades do Fica Vivo! (MINAS GERAIS, 2020b). Esses grupos são constituídos pela Sejusp, pelo Departamento Penitenciário de Minas Gerais, pela Polícia Militar, Polícia Civil, pelo Ministério Público, Poder Judiciário e pela Secretaria Municipal de Segurança Pública.

No que se refere aos atores envolvidos, além da fundamental articulação entre Estado e sociedade civil, o Fica Vivo! realiza uma articulação interinstitucional envolvendo o Estado (Sejusp, Departamento Penitenciário de Minas Gerais, as polícias militar e civil), órgãos municipais, Ministério Público e Poder Judiciário como já mencionado anteriormente. Dessa forma, o programa é executado por meio de uma atuação em rede, envolve diversas instâncias, de forma alinhada com a concepção que norteia a política de prevenção à criminalidade estadual, de que o combate à violência e criminalidade se dá não somente a partir de estratégias governamentais, mas também por meio da participação da sociedade civil. Ademais, vale dizer que a configuração da prevenção em Minas Gerais procura superar a ideia de que

[...] não há governabilidade sobre a dinâmica do fenômeno criminal e que somente intervenções macro estruturantes nas esferas da economia, educação, saúde, trabalho e cultura seriam capazes de intervir, a longo prazo, nos cenários de violências e criminalidades (SOUZA, 2016, p. 84).

A figura seguinte mostra os atores envolvidos no eixo de intervenção estratégica programa.

Figura 3 – Atores do Eixo intervenção estratégica do programa Fica Vivo!



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

3.4. O marco lógico, árvores de problemas e soluções, mapas de processos e resultados

O marco lógico é uma das ferramentas úteis para a concepção e sistematização do desenho de um programa de intervenção. Ele torna possível a estruturação de ações em suas diferentes etapas, levando em consideração tanto a política em si, quanto os fenômenos que buscam afetar. As árvores de problemas e soluções, constantes nos marcos lógicos, apresentam de maneira sucinta o problema identificado, os objetivos gerais e específicos da política pública, o público alvo, as atividades planejadas e os efeitos esperados, numa construção analítica que relaciona os meios aos fins implícitos no desenho de uma iniciativa. Assim, relacionam as estratégias e ações previstas que objetivam alcançar os resultados pretendidos pela política. As árvores de problemas e soluções estabelecem as estratégias e ações que, devido a uma cadeia lógica ligando ação e resultado, “se.... então ...” parecem ser capazes de agir sobre o problema central de modo a saná-lo, alcançando os resultados pretendidos. Em suma, o marco lógico identifica o problema, aponta as mudanças desejadas e sistematiza o processo para alcançar tal objetivo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021), articulando objetivos com os respectivos resultados esperados, com base num marco conceitual que justifica e baseia a cadeia de causalidade entre ações e efeitos.

O marco lógico do Fica Vivo!, apresentado nas figuras seguintes, foi construído quase uma década após o início de sua execução, por volta de 2009, e não houve, após isso, revisão de seu conteúdo.

RECURSOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADO INTERMEDIÁRIO	RESULTADO FINAL	IMPACTO
PROTEÇÃO SOCIAL					
<ul style="list-style-type: none"> - Implantação e manutenção de UPC de Base Territorial (por parte da política) - Contratação de gestão e equipe técnica - Capacitação e supervisão 	Realizar a análise da dinâmica social das violências e da criminalidade	<ul style="list-style-type: none"> - Dinâmica social das violências e da criminalidade analisada; - Compreensão das especificidades da dinâmica social das violências e da criminalidade da área de abrangência do Programa; - Mapeamento da dinâmica social vinculada aos conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento das demais atividades em consonância com as especificidades do território e do público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação e fortalecimento da rede de proteção sócio comunitária do adolescente e do jovem. 	
<ul style="list-style-type: none"> - Implantação e manutenção de UPC de Base Territorial (por parte da política) - Contratação de gestão e equipe técnica - Capacitação e supervisão - Contratação de serviços 	Implantar oficinas de esporte, cultura e arte	<ul style="list-style-type: none"> - Oficinas implantadas a partir das especificidades de cada território e do público; - Participação de adolescentes e jovens nas oficinas; - Transmissão de um ofício; - Abertura de espaços para expressão de diferenças e singularidades sem julgamentos morais e preconceituosos; - Criação de espaços de reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas; - Promoção da circulação de adolescentes e jovens pela região de moradia; - Favorecimento da integração entre adolescentes e jovens. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa; - Reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas; - Ampliação da circulação de adolescentes e jovens pela região de moradia; - Integração entre os adolescentes e jovens. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens. 	<p>PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DOLOSOS DE ADOLESCENTES E JOVENS MORADORES DOS TERRITÓRIOS DE ABRANGÊNCIA DAS UNIDADES DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Implantação e manutenção de UPC de Base Territorial (por parte da política) - Contratação de gestão e equipe técnica - Capacitação e supervisão - Contratação de serviços 	<p>Planejar e executar Projetos Locais</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Projetos Locais planejados e executados a partir das especificidades de cada território e do público; - Participação de adolescentes e jovens nos Projetos Locais; - Favorecimento da integração entre adolescentes e jovens 	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento e/ou fortalecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa; - Integração entre os adolescentes e jovens. 		
<ul style="list-style-type: none"> - Implantação e manutenção de UPC de Base Territorial (por parte da política) - Contratação de gestão e equipe técnica - Capacitação e supervisão - Contratação de serviços 	<p>Planejar e executar Projetos de Circulação</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Projetos Circulação planejados e executados a partir das especificidades de cada território e do público; - Participação de adolescentes e jovens nos Projetos de Circulação; - Promoção da circulação de adolescentes e jovens por diferentes espaços das cidades; - Favorecimento da integração entre adolescentes e jovens. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento e/ou fortalecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa; - Circulação de adolescentes e jovens para além da região de moradia; - Ampliação da perspectiva de circulação e de acesso à cidade; - Integração entre os adolescentes e jovens. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação e fortalecimento da rede de proteção sócio comunitária do adolescente e do jovem; 	
<ul style="list-style-type: none"> - Implantação e manutenção de UPC de Base Territorial (por parte da política) - Contratação de gestão e equipe técnica - Capacitação e supervisão - Contratação de serviços 	<p>Planejar e executar Projetos (Inter) Institucionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Projetos (Inter) Institucionais planejados e executados; - Participação de adolescentes e jovens nos Projetos (Inter)Institucionais; - Favorecimento da integração entre adolescentes e jovens moradores das diferentes áreas atendidas pelo Programa; - Promoção da circulação de adolescentes e jovens por diferentes espaços das cidades; - Criação de espaços de 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa; - Ampliação da perspectiva de circulação e de acesso à cidade. - Ampliação da participação social, política e cultural dos adolescentes e jovens participantes do Programa; - Integração entre os adolescentes e jovens; - Reflexão sobre formas de 	<ul style="list-style-type: none"> - Prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens. 	<p>PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DOLOSOS DE ADOLESCENTES E JOVENS MORADORES DOS TERRITÓRIOS DE ABRANGÊNCIA DOS</p>

		reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas.	prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas.		CENTROS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE
- Implantação e manutenção de UPC de Base Territorial (por parte da política) - Contratação de gestão e equipe técnica - Capacitação e supervisão	Realizar atendimentos individuais	- Adolescentes e jovens atendidos individualmente; - Criação de espaços de reflexão sobre trajetórias de vida e condutas de risco; - Encaminhamento e acompanhamento de adolescentes e jovens atendidos individualmente; - Adolescentes e jovens encaminhados e acompanhados.	- Estabelecimento e fortalecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa; - Reflexão de adolescentes e jovens sobre a própria trajetória de vida e condutas de risco. - Ampliação do acesso de adolescentes e jovens a espaços e serviços públicos e comunitários demandados.		
RECURSOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADO INTERMEDIÁRIO	RESULTADO FINAL	IMPACTO
INTERVENÇÃO ESTRATÉGICA					
- Grupo especializado de policiamento preventivo; - capacitação contínua de efetivo policial;	Capacitação do policiamento preventivo especializado	- Capacitação do policiamento preventivo especializado	- Ampliação da assertividade e tempestividade do policiamento preventivo; - Aproximação entre a população e os policiais; - Contribuir para a ampliação da legitimidade do policiamento preventivo e das ações repressivas;	- Prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas;	PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DOLOSOS DE ADOLESCENTES E JOVENS MORADORES DOS TERRITÓRIOS DE ABRANGÊNCIA DAS UNIDADES DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE
- Implantação e manutenção do Sistema de Informação do Grupo de Intervenção Estratégica - SIGIE	Formação e funcionamento de Grupos de Intervenção Estratégica em parceria com o Ministério Público	- Grupos de Intervenção Estratégica formados e em funcionamento; - Compreensão das especificidades da dinâmica social da criminalidade da área de abrangência do Programa;	- Aproximação e integração entre os representantes das instituições componentes do GIE; - Estabelecimento e/ou ampliação da troca de informações entre os representantes das	- Ampliação da sensação de segurança.	

<p>- Capacitação</p> <p>- Contratação de serviços</p>		<p>- Monitoramento de pessoas e/ou grupos envolvidos com homicídios relacionados à dinâmica criminal das áreas de abrangência do Programa;</p> <p>- Implantação e alimentação do SIGIE com informações referentes às pessoas e/ou grupos monitorados.</p>	<p>instituições componentes do GIE sobre as especificidades da dinâmica social da criminalidade da área de abrangência do Programa;</p> <p>- Priorização da movimentação dos trâmites das fases pré-processual e processual referentes aos crimes relacionados às pessoas e/ou grupos monitorados;</p> <p>- Ampliação da assertividade e tempestividade do policiamento preventivo e repressivo realizado nas áreas de abrangência Programa;</p> <p>- Readequação quanto à prioridade de desenvolvimento das atividades de proteção social.</p>		
-------------------------------------------------------	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Fonte: Documentos gerenciais do Fica Vivo!

As atividades descritas no marco lógico do Fica Vivo! parecem coerentes com a concepção, o entendimento e os aspectos identificados no marco conceitual do programa já revisado, incluindo as teorias da desorganização social e eficácia coletiva, da associação diferencial, dos rótulos, da anomia social e do contexto de oportunidades.

Partindo dos recursos necessários para a implementação da política, o marco lógico concatena as atividades previstas e seus respectivos produtos, o resultado intermediário almejado e o resultado final esperado, concluindo a cadeia com o impacto previsto, ou seja, as mudanças estruturais que a política pretende provocar no longo prazo.

Os recursos do eixo proteção social são:

- i) implantação e manutenção de UPC de base territorial (por parte da política);
- ii) contratação de gestão e equipe técnica;
- iii) capacitação e supervisão;
- iv) contratação de serviços.

Com base nesses recursos, as atividades a serem implementadas incluem:

- i) análise da dinâmica social das violências e da criminalidade;
- ii) implantação de oficinas de esporte, cultura e arte;
- iii) planejamento e execução de projetos locais, interinstitucionais e de circulação;
- iv) realização de atendimentos individuais.

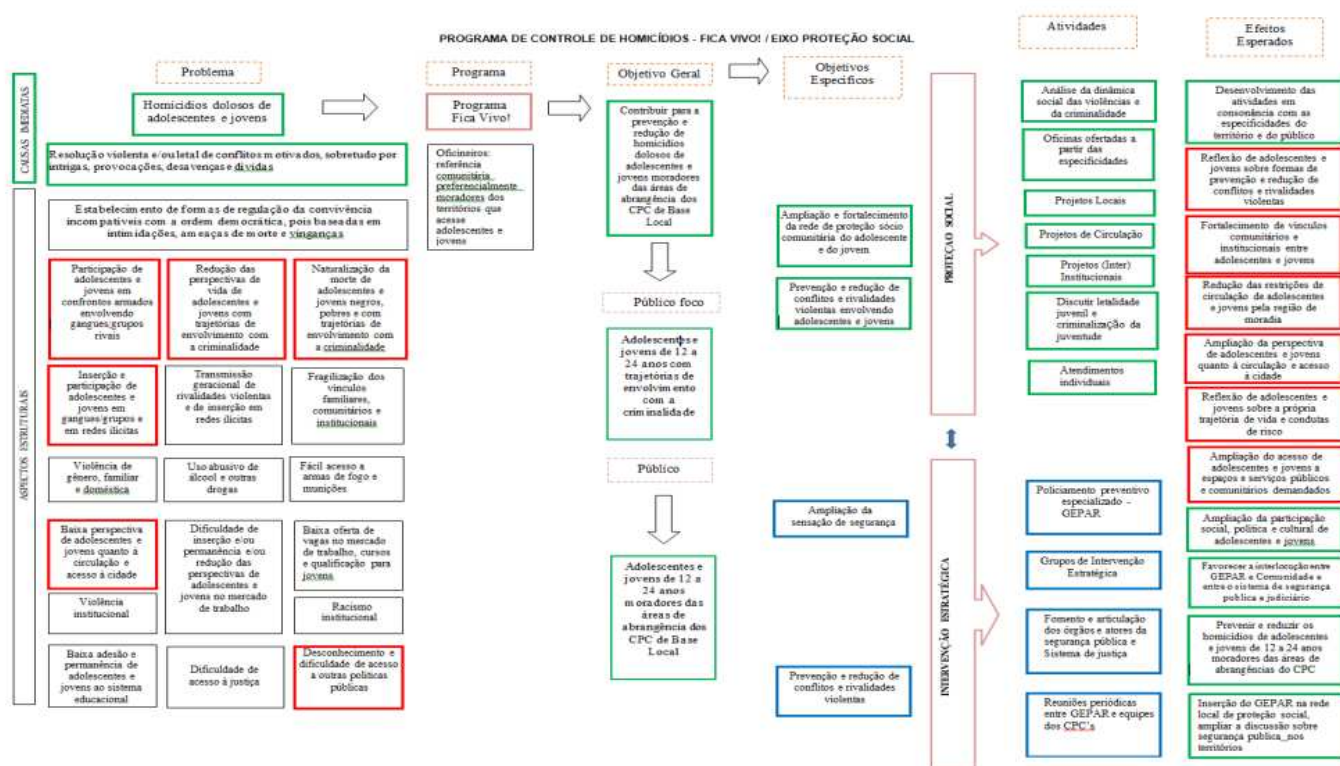
O eixo intervenção estratégica, por sua vez, se estrutura com os recursos:

- i) grupo especializado de policiamento preventivo;
- ii) capacitação contínua de efetivo policial, voltados para a capacitação do policiamento preventivo especializado;
- iii) implantação e manutenção do Sistema de Informação do Grupo de Intervenção Estratégica (Sigie);
- iv) capacitação;
- v) contratação de serviços focados em formar e operar grupos de intervenção estratégica em parceria com o Ministério Público.

Ambos os eixos almejam o impacto da prevenção e redução dos homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores dos territórios de abrangência dos centros de prevenção à criminalidade.

A figura seguinte apresenta o marco lógico do programa.

Figura 4 – Marco lógico do programa Fica Vivo!



Fonte: Documentos gerenciais do Fica Vivo!

Partindo do problema central alvo do programa - os homicídios dolosos de adolescentes e jovens - a árvore de problemas e soluções do Fica Vivo! enumera diversos aspectos do cenário enfrentado que contribuem para essa realidade, ou seja, para o “estabelecimento de formas de regulação da convivência incompatíveis com a ordem democrática, pois estão baseadas em intimidações, ameaças de morte e vinganças”. A título de exemplo, o material do programa cita: participação de jovens e adolescentes em confrontos armados; fragilização de vínculos familiares, comunitários e institucionais; violência de gênero, familiar e doméstica; violência e racismo institucional, fácil acesso a armas de fogo; desconhecimento ou dificuldade de acesso a políticas públicas; entre outros. É por isso que, como já mencionado, o público da política são adolescentes e jovens entre 12 e 24 anos, moradores de áreas de abrangência dos Centros de Prevenção à Criminalidade (CPC) de Base Local, com foco específico naqueles com trajetórias de envolvimento com a criminalidade.

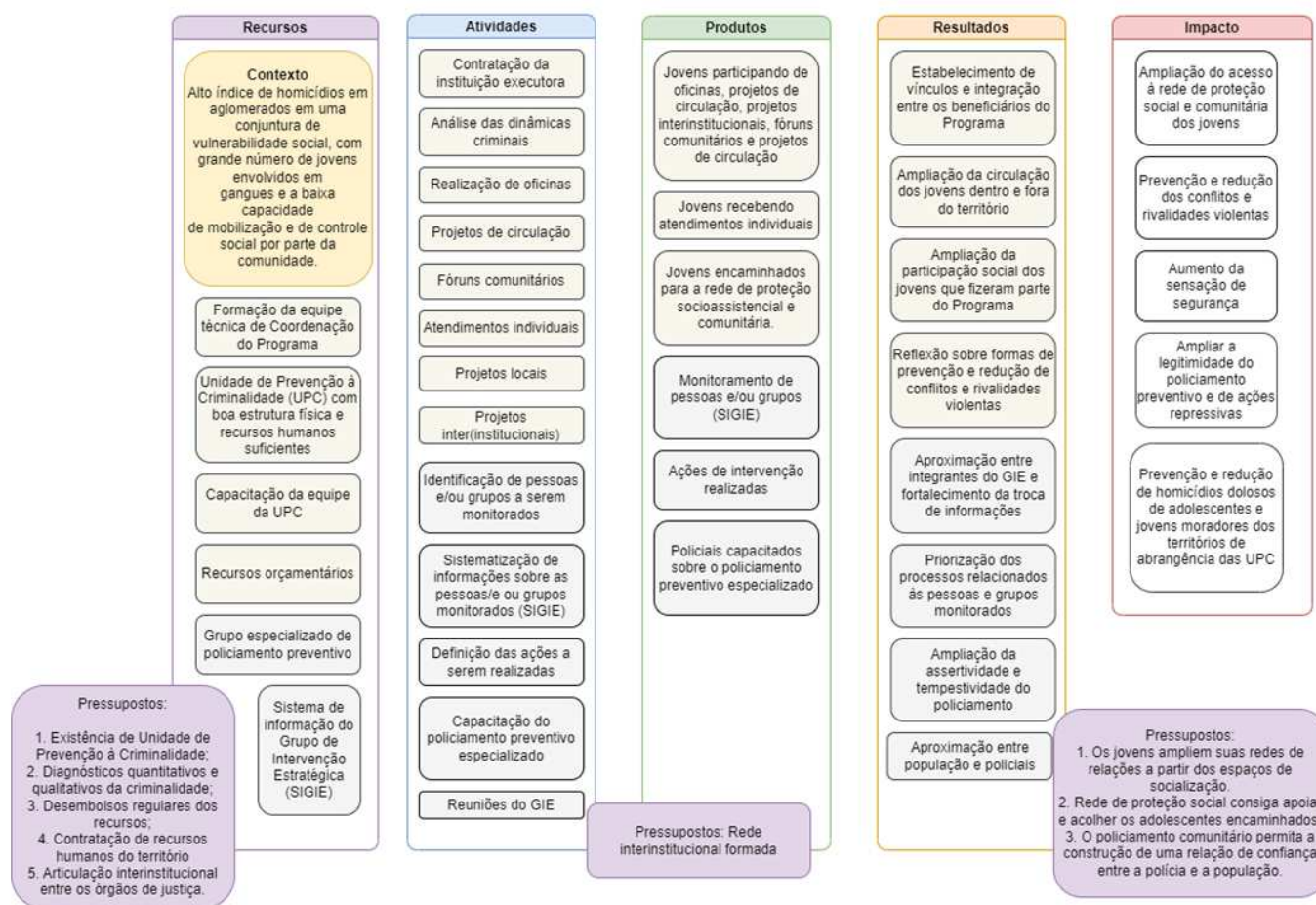
Passando para os meios de solução do problema identificado, a árvore apresenta dois eixos de ação: i) proteção social, objetivando ampliar e fortalecer a rede de proteção sócio comunitária do público alvo, além de prevenir e reduzir os conflitos e rivalidades violentas neste grupo; e ii) intervenção estratégica, com os objetivos de ampliar a sensação de segurança e, igualmente, contribuir para a prevenção e redução de conflitos e rivalidade violentas.

Entre os resultados esperados das ações realizadas, além de prevenir e reduzir os homicídios de adolescentes e jovens, estão:

- i) fortalecer vínculos comunitários e institucionais entre adolescentes e jovens;
- ii) reduzir a restrição de circulação deles pela região onde moram;
- iii) ampliar o acesso a espaços e serviços públicos e comunitários;
- iv) aumentar a participação social, política e cultural de adolescentes e jovens;
- v) aprimorar a interlocução entre a comunidade e o sistema de segurança pública e de justiça.

O Mapa de Processos e Resultados (MaPR) é um recurso metodológico utilizado para descrever o desenho de um programa. O MaPR do Fica Vivo! foi elaborado pela equipe de avaliadores do programa e apresenta, de maneira sintética, as conexões entre suas atividades, produtos e resultados e impactos, especificando o formato do programa em suas dimensões operacionalizáveis. É um instrumento útil para se compreender, de uma forma gráfica, os elementos mais importantes do programa. Portanto, o Mapa de Processos e Resultados, como descrito por Jannuzzi (2016, p. 20), representa uma “narrativa sintética do funcionamento do programa, do seu contexto de operação, de como seus diversos componentes [...] se alinham para produzir os resultados e impacto social almejados”, incluindo contexto, insumos, processos, produtos e condições de realização das atividades previstas. O diagrama formado com todas essas informações demonstra as relações causais entre os elementos, revelando a lógica de operacionalização da política pública analisada, ou seja, revela como “os insumos aportados viabilizam a realização de atividades nos programas que, por sua vez, geram ‘entregas’ na forma de produtos, serviços e benefícios”.

Figura 5 – Mapa de Processos e Resultados do programa Fica Vivo!



Fonte: Elaboração própria

Os principais recursos do Fica Vivo! são:

- formação da equipe técnica de coordenação do programa;
- Unidade de Prevenção à Criminalidade (UPC) com boa estrutura física e recursos humanos suficientes;
- grupo especializado de policiamento preventivo;
- sistema de informação do Grupo de Intervenção Estratégica.

Para a alocação desses recursos, supõe-se ser necessária a realização de diagnósticos quantitativos e qualitativos sobre a criminalidade; de desembolsos regulares dos recursos e a contratação de recursos humanos do território; além da articulação interinstitucional entre os órgãos de justiça.

O Mapa de Processos e Resultados, então, busca identificar a “articulação” entre os elementos que compõem o programa em um mecanismo “se, então...” (se utilizo tais recursos, então implemento tais ações; se tais ações são executadas, então obtenho tais produtos para grupos de beneficiários; se tais produtos são realizados, então alcanço os resultados intermediários; se resultados intermediários ocorrem, então obtenho resultado final que irá levar ao alcance do objetivo da intervenção). No Fica Vivo!, tal articulação se dá do seguinte modo:

se utilizo os seguintes recursos:

- i) contratação da instituição executora;
- ii) formação dos oficinairos;
- iii) identificação de pessoas e/ou grupos a serem monitorados;

então implemento as seguintes ações:

- i) oficinas ministradas;
- ii) atendimento individual realizado;
- iii) fóruns comunitários constituídos e em funcionamento;
- iv) mapeamento e compreensão das dinâmicas criminais no território concluído;
- v) intervenções realizadas e consolidadas;
- vi) capacitação voltada para o policiamento especializado ministradas.

Se as ações acima são executadas, então obtenho os seguintes produtos para grupos de beneficiários:

- i) o desenvolvimento das atividades em consonância com o território;
- ii) a ampliação da participação social dos jovens;
- iii) a aproximação entre população e policiais.

Se os produtos acima são realizados, então alcanço os seguintes resultados:

- i) a ampliação do acesso à rede de proteção social e comunitária dos jovens;
- ii) a prevenção e redução dos conflitos e rivalidades violentas;
- iii) o aumento da sensação de segurança;
- iv) a ampliação da legitimidade do policiamento preventivo e de ações repressivas;
- v) a redução de conflitos e rivalidades

3.5. Monitoramento e indicadores

Além desses elementos, o desenho de uma política pública deve definir uma estratégia de monitoramento, avaliação e controle para possibilitar que sua implementação ocorra de acordo com as diretrizes estabelecidas, que as inconformidades sejam identificadas e que os devidos ajustes sejam realizados. Dessa forma, as políticas públicas devem dispor de sistema de monitoramento e de avaliação de modo a permitir a análise de desempenho e dos resultados alcançados pelas ações implementadas (Ipea, 2018).

Jannuzzi (2013, p. 8) conceitua sistemas de monitoramento e avaliação² como

o conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas – de registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações resultantes da gestão de políticas públicas, para identificação de demandas sociais, desenho, seleção, implementação e avaliação de soluções para elas com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão de técnicos e gestores envolvidos nas diferentes etapas do ciclo de vida ou maturação das políticas e de seus programas.

A função desse sistema é criar informações confiáveis sobre determinada política pública e seus efeitos, de modo a nortear as escolhas e a tomada de decisão sobre uma política, seja por sua manutenção, reformulação, ampliação ou extinção.

O propósito desta seção é identificar os instrumentos e mecanismos previstos para o monitoramento, a avaliação e o controle do Programa Fica Vivo!, tendo em vista seus objetivos e resultados esperados.

Sendo objetivo geral do Fica Vivo! “contribuir para a prevenção e redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores das áreas de abrangência das Unidades de Prevenção à Criminalidade de Base Territorial” (MINAS GERAIS, 2020b), espera-se que o monitoramento vise a demonstrar, por meio dos indicadores, a evolução das taxas desse tipo de crime a partir da implementação do programa. A seguir, apresentam-se os instrumentos previstos para essa função e sua análise em relação aos objetivos, resultados e impactos esperados do programa.

Os relatórios de monitoramento trimestrais, previstos no contrato de gestão, apresentam um “comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados” com base nos indicadores acima, “acompanhado de informações relevantes acerca da execução, de justificativas para todos os resultados não alcançados e de propostas de ação para superação dos problemas enfrentados na condução das atividades” (MINAS GERAIS, 2019b, p. 1).

Tendo em vista o objetivo central do Fica Vivo!, observa-se que seus indicadores não demonstram dados para os resultados relacionados ao objetivo em si, mas buscam, essencialmente, demonstrar o volume de ações implementadas pelo programa e o nível de adesão a elas. Esse aspecto coincide com o defendido por Silveira (2007), que entende o monitoramento como um processo focado nos produtos, no cumprimento do plano de trabalho e entregas previstas.

Por outro lado, seus indicadores não correspondem a todas as características indicadas pelo Ipea (2018), mas apenas ao aspecto de gestão do fluxo de implementação, com foco nos produtos da política pública. As oficinas, o atendimento e as ações de intervenção estratégica apontados pelos indicadores correspondem a produtos previstos no marco lógico do Fica Vivo! (MINAS GERAIS, 2020b), dos quais se espera gerar os resultados presumidos, esses sim diretamente correspondentes aos objetivos do programa e a impactos esperados.

Silveira (2007, p. 119), destaca que “programas de prevenção cujas ações favoreçam o aumento do controle social formal e informal sobre o espaço da comunidade, ofereçam ações de suporte social e supervisão aos jovens e mobilizem recursos externos à comunidade” têm efeito sobre a ocorrência de homicídios, já que, como a autora constata, “a perda de controle social sobre o território da comunidade, particularmente sobre o comportamento dos jovens está associada ao envolvimento destes jovens em gangues, no tráfico de drogas ilegais e no porte de armas”.

² De acordo com o Ipea (2018), monitoramento é definido como “o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas” (p. 163) e se configura no formato de informação simples e imediata, que demonstra com clareza o andamento da política pública podendo estar baseado em indicadores “i) de natureza econômico-financeira, social, ambiental; ii) de gestão do fluxo de implementação (insumo, processo, produto, resultado e impacto); e iii) de avaliação de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade)” (Ipea, 2018, p. 163). A avaliação, por sua vez, pressupõe desenvolvimento mais aprofundado da informação sobre o andamento da política.

Assim, indicadores que apontem para o volume de atividades e a intensidade de participação do público-alvo possuem, portanto, a possibilidade de demonstrar, ainda que indiretamente, a extensão da eficácia do programa por meio das atividades com potencial para gerar os resultados esperados.

Os indicadores “Média mensal de encontros de oficinas” e “Média mensal de jovens participantes nas oficinas” estão relacionados às atividades do eixo proteção social o qual tem como foco fomentar a participação e atendimento do público do programa, fortalecendo os vínculos comunitários e institucionais entre adolescentes e jovens. Os efeitos esperados aqui incluem consonância dessas atividades com as especificidades do território e do público, a reflexão de adolescentes e jovens sobre formas de prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas, redução das restrições de circulação na comunidade e na cidade e reflexão sobre trajetória de vida e condutas de risco.

Considerando os objetivos específicos citados na seção anterior³, é possível observar a relação dos indicadores “Número acumulado de atendimentos realizados” e “Número acumulado de ações de intervenção estratégica realizadas” com o objetivo específico de ampliar a sensação de segurança nas áreas de abrangência do programa e com os efeitos esperados no eixo intervenção estratégica, tais como descritos na árvore de problemas do programa (MINAS GERAIS, 2020b). Nesse eixo, articulam-se a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, as polícias militar e civil, o Ministério Público, o Poder Judiciário e os órgãos municipais de Segurança Pública. Para alcançar aquele objetivo, as ações previstas envolvem policiamento preventivo especializado (Gepar) e articulação entre atores da segurança pública por meio dos grupos de intervenção estratégica. Os efeitos esperados a partir da implementação dessas ações incluem a facilitação da interlocução entre comunidade e o sistema de segurança, a ampliação da participação social, política e cultural e do acesso a espaços e serviços públicos por adolescentes e jovens, a inserção do Gepar na rede local de proteção social e prevenção e redução dos homicídios do público-alvo.

Na medida que esses indicadores apontam para os resultados das atividades planejadas pelo programa, eles possibilitam inferir sobre a eficácia dessas atividades para atingir os objetivos do programa, mas não a extensão da eficácia das ações implementadas.

Por sua vez, o PPAG 2020-2023 define dois indicadores para o programa Fica Vivo! e o orçamento planejado para cada ano:

1. Média mensal de jovens em oficinas do programa Fica Vivo!;
2. Taxa de homicídios por cem mil habitantes nas áreas de abrangência dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos.

O PPAG 2020-2023 define indicadores e metas para o programa Fica Vivo! como demonstra o quadro seguinte.

Quadro 2 – Indicadores e Metas do programa Fica Vivo! no PPAG 2020-2023

Indicador 1	
Média mensal de jovens em oficinas do programa Fica Vivo!	
Meta	
2021	6.670,000
2022	7.015,000
2023	7.360,000
2024	7.705,000
Cálculo	
Jovens em oficinas/mês - (somatório do número absoluto de jovens que frequentaram as oficinas do programa em cada mês)/(número de meses do período)	
Indicador 2	
Taxa de homicídios por cem mil habitantes nas áreas de abrangência dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos.	

³ Prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens; ampliar a sensação de segurança nas áreas de abrangência do Programa; ampliar e fortalecer a rede de proteção sócio comunitária dos adolescentes e jovens atendidos.

Meta	
2021	25
2022	23
2023	21
2024	20
Cálculo	
Média dos últimos quatro anos de: (somatório do número de homicídios consumados registrados nas áreas de abrangência dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos por ano)/(somatório do número de pessoas residentes nas áreas de abrangência dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos no ano) x 100.000.	

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

Devido à semelhança do primeiro indicador com o analisado acima, concentra-se o foco apenas no segundo. Silveira (2007), aponta para o fato de que um desafio para análise de resultados por um programa está na distinção entre os efeitos gerados por ele e os efeitos causados por outras medidas ou circunstâncias com potencial de influenciar a estratégia de monitoramento, avaliação e o controle planejada. O indicador relacionado à taxa de homicídios prevê analisar o resultado de dois programas de forma conjunta, o que limita a análise da eficácia do Fica Vivo! em específico. Além disso, esse dado não qualifica as vítimas por idade, informação importante, já que o programa é voltado especificamente para adolescentes e jovens.

Na ocasião do projeto piloto realizado em 2002 no Morro das Pedras, Silveira (2007) informa que não foi possível determinar um grupo de controle para guiar as análises comparativas devido à expansão do programa para novas localidades e à “contaminação” de outras por preceitos e ações típicos do Fica Vivo! levados, de forma independente, por técnicos atuantes nas diferentes comunidades.

Da mesma forma, o monitoramento do Fica Vivo! atualmente não pode contar com indicadores comparativos entre diferentes localidades, mas apenas, ainda que com ressalvas, com indicadores da mesma localidade em momentos diferentes: antes e depois da implementação do programa.

3.6. Avaliação de resultados do programa pelo contrato de gestão

Enquanto o monitoramento é apoiado em informações imediatas e diretas sobre o andamento de uma política pública, a avaliação pressupõe um exame mais aprofundado do andamento da política. Tal aprofundamento se dá a partir da finalização da política ou um período após sua implementação para que seja possível verificar o desempenho, os resultados alcançados e os impactos gerados.

Jannuzzi (2016, p. 46) esclarece que avaliação se refere às pesquisas com objetivo de “investigar as dificuldades de desenvolvimento de determinadas atividades previstas na implementação de um programa, assim como os resultados, efeitos mais abrangentes e custos destes”, além daquelas voltadas a dimensionar e entender os problemas sociais alvos da política pública. Diante do exposto, analisam-se aqui as estratégias de avaliação previstas no programa Fica Vivo! e o potencial de cada uma para elucidar o cumprimento de objetivos, seus possíveis impactos e a eficiência dos custos envolvidos.

O contrato de gestão prevê a elaboração de um relatório pela Comissão de Avaliação. Essa comissão tem a sua composição prevista no Decreto nº 47.553/2018 como determinado na cláusula nona daquele contrato:

- I. um representante indicado pelo OEP, que deverá ser o supervisor do contrato de gestão;
- II. um representante indicado pelo OEI, quando houver;
- III. um representante indicado pela OS;
- IV. um representante indicado pela Seplag;

V. um representante indicado pelo conselho de políticas públicas da área correspondente de atuação, quando houver;

VI. um especialista, não integrante da administração estadual, da área em que se enquadre o objeto do contrato de gestão.

De acordo com o mesmo decreto, uma comissão de avaliação deve ater-se à análise dos resultados alcançados, não sendo responsável pelo monitoramento da execução do contrato de gestão. Dessa forma, o objetivo da comissão de avaliação é avaliar o alcance do contrato de gestão a cada trimestre com base no relatório de monitoramento (o qual teve como base os relatórios gerenciais financeiro e de resultados, além dos indicadores) e por meio de reuniões que podem ser complementadas, quando necessário:

- a. por visitas técnicas à OS ou locais de realização do programa;
- b. pela solicitação de esclarecimentos à OS e ao OEP.

A comissão de avaliação é responsável por analisar os resultados alcançados em cada período avaliado, calcular o desempenho de cada indicador e produto de acordo com a metodologia definida no anexo III do contrato de gestão e emitir relatório sobre os resultados que demonstre “o que foi realizado até o momento, o indicativo de alcance do nível de desempenho acordado, os pontos problemáticos e proposições para o alcance das metas pactuadas para o próximo período” (MINAS GERAIS, 2019a, p. 1).

A metodologia prevista neste anexo para a execução da avaliação de resultados segue um sistema de notas. A *nota referente ao alcance dos resultados do quadro de indicadores* é definida conforme fórmula de cálculo, sendo que a “nota do conjunto de indicadores avaliados no período será calculada pelo somatório da nota atribuída para cada indicador multiplicada pelo peso percentual respectivo, dividido pelo somatório dos pesos dos indicadores” (MINAS GERAIS, 2019a, p. 2).

A *nota referente ao alcance dos resultados do quadro de produtos* é dada a partir da tabela abaixo. Posteriormente, o somatório das notas atribuídas a cada produto é multiplicado pelo peso percentual respectivo e dividido pelo somatório dos pesos dos produtos.

Quadro 3: Nota referente ao alcance dos resultados do Quadro de Produtos

Produto	Nota Atribuída
Produto entregue no prazo	10
Produto entregue com atraso	$(30 - \text{número de dias corridos de atraso})/3$
Produto não entregue	Zero

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

A *nota final* resulta da ponderação das notas do quadro de indicadores e do quadro de produtos multiplicadas por cada percentual respectivo (entre 20% e 30% para produtos e entre 70% e 80% para indicadores), e o resultado é avaliado de acordo com a tabela seguinte:

Quadro 4: Nota final

Pontuação final	Conceito
10,00	Excelente
De 9,00 a 9,99	Muito Bom
De 8,00 a 8,99	Bom
De 6,00 a 7,99	Regular
Abaixo de 6,00	Insatisfatório

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

Em seu relatório, a comissão de avaliação deve ainda registrar as recomendações que considerar pertinentes para o próximo período avaliatório no que concerne às reorientações cabíveis para o alcance dos indicadores e produtos, propondo ações para superar as insuficiências na implementação do programa.

Assim como a estratégia de monitoramento, a avaliação do Fica Vivo! está focada nas atividades e nos produtos criados pelo programa, não nos efeitos gerados frente ao problema social que pretendem enfrentar. Entretanto, as demais áreas temáticas da política de prevenção à criminalidade possuem indicadores próprios que podem complementar a avaliação deste programa.

4. Avaliação de desenho do Fica Vivo! em suas dimensões reais

4.1. Os atores do processo de desenho

As considerações desta seção foram realizadas a partir de entrevistas com atores responsáveis pelo processo de desenho do Programa Fica Vivo! e por sua primeira implementação, como projeto piloto no aglomerado Morro das Pedras, em 2002. Seu objetivo é traçar desde a trajetória de construção de seu desenho, seus modelos inspiradores, até elementos mais específicos de construção de marcos conceituais e de dimensões técnicas e políticas. Foram entrevistados quatro atores do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), responsáveis pelo desenho inicial do programa, além de sua coordenação à época, na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Do Crisp foram entrevistados tanto os idealizadores de uma primeira versão do Fica Vivo!, quanto aqueles responsáveis pelo levantamento de dados e informações que serviram como subsídio para sua formulação.

4.1.1. A trajetória do Fica Vivo! e seus modelos inspiradores

A trajetória do Fica Vivo! mantém forte relação com a história tanto das políticas de prevenção no estado, quanto com a emergência de um campo de estudos em segurança e criminalidade no Brasil. Seu pressuposto é o de que políticas públicas carecem, sempre, de ênfase nos aspectos da prevenção, ou seja, devem transcender ações que sejam exclusivamente institucionais, que digam respeito exclusivamente à atuação rotineira das organizações de segurança e resposta aos eventos de criminalidade. Em Minas Gerais, o programa “**Polícia para Resultados**” constituiu um importante antecessor do programa Fica Vivo!, ao introduzir, para as organizações policiais, um conjunto de conceitos e ferramentas relacionados ao desenho de ações de polícia capazes de ser voltadas para resultados e impactos sobre indicadores de criminalidade e violência, e não exclusivamente resposta às ocorrências. Os esforços se davam em direção de unir, naquele período⁴ de forma inédita no Brasil, prevenção e estratégias policiais orientadas para o problema e por evidências. O Polícia para Resultados consistiu em uma parceria entre o Crisp/UFMG e a Polícia Militar de Minas Gerais e possibilitou um financiamento da Fundação Ford ao centro, consolidando-o como grupo de pesquisa na área. Nesse período, têm início os estudos em segurança com ênfase em metodologias quantitativas e o uso de bases de dados institucionais. A criminologia norte americana e entidades norte americanas de estudos em crimes também foram modelos norteadores desse processo.

O programa “Cessar Fogo”, da polícia de Boston, foi o modelo inspirador mais importante, para o primeiro desenho do Programa Fica Vivo!. Diferente de outros programas similares, ele foi suficientemente registrado, o que facilitou seus processos de análise e replicação. Naquele período, não existiam modelos similares, que pudessem servir de inspiração no Brasil ou na América Latina. Por isso o Fica Vivo! passa com o tempo a ser, ele mesmo, modelo para replicação em outros contextos, com a ideia central de que as intervenções devem se dar em um nível comunitário, com a associação de ações tanto sociais quanto policiais, para garantia de segurança. “*Mas o que aconteceu depois foi outra coisa, né? As coisas foram se modificando ao longo do tempo. Mas essa era a ideia original*”. (Entrevistado 2 UFMG).

Estratégias de micro dissuasão – em situações focalizadas e específicas – eram associadas a ações de desenvolvimento social de territórios também focalizados e específicos. Ações dessa natureza tiveram como subsídios informacionais ações anteriores em policiamento comunitário, e um *survey* realizado pelo Crisp com a PMMG. Foram introduzidas metodologias de análise espacial e estreitadas as relações com a polícia, o que tornou possível estudos dos homicídios como fenômeno social, passível de ação pública, a formação de um grupo de estudos na área, e o desenvolvimento inicial do programa Fica Vivo!, em 2001. A região do Morro das Pedras foi selecionada como receptora do projeto

⁴ Por volta de 1998.

piloto, por contar com indicadores altos de homicídios, e foram desenhados, ainda nesse período, os dois eixos que se articularam: repressão qualificada (aqui, relacionada às ações de micro dissuasão) e prevenção social (aqui, relacionada às ações de desenvolvimento social dos territórios). Cada um desses eixos contava com ações específicas que dialogavam com os diagnósticos feitos. As oficinas advêm, por exemplo, desses diagnósticos, que apontavam o “ócio” entre jovens e uma insuficiente vinculação deles às instituições normativas como problemas centrais nos territórios.

Uma das ações específicas de micro dissuasão se deu sobre o mercado de drogas ilícitas. Segundo um dos entrevistados, consistia, inicialmente em “(...) *se há um mercado de drogas que está gerando homicídios, você vai lá e bagunça o mercado: ninguém mais vende droga*” (Entrevistado 1 UFMG). Esse tipo de ação tem custos altos e, com o tempo, o programa percebeu que os fatores associados aos homicídios em aglomerados não se esgotavam nas questões relacionadas com o mercado de drogas. A isso somavam-se outros tópicos, como problemas de gangues, de identidades de territórios, questões societárias, o que complexificou o modelo do Fica Vivo!, estabelecido naquele período, ainda que de forma intuitiva. Ou seja, havia uma relação entre a emergência de um programa de prevenção de homicídios e marcos conceituais e modelos inspiradores, diagnósticos e análise de dados, mas não havia, naquele momento, um desenho formal do programa.

Foi realizado, também, um curso para as lideranças locais (gerentes de centros de saúde, diretores de escola, Urbel, assistência social). Esse curso ajudou a fomentar os planos de ação locais que definiam os processos de tomada de decisão e as ações cotidianas do programa. O primeiro núcleo do programa foi instituído em 2005. O núcleo foi criado a partir de uma percepção da necessidade do estabelecimento de redes locais, de relacionamentos cotidianos com comunidades, e permanecem, até os dias de hoje, como pontos focais do programa.

Por fim, segundo entrevistados, havia um grande interesse da prefeitura em fazer parte do programa, sobretudo com o fornecimento de dados e informações. E isso se dava em função da proximidade entre a prefeitura e os problemas de natureza local e territorial, e a ausência de ações, em seu âmbito, de natureza preventiva. Naquele período, houve uma chacina no Morro das Pedras, em frente a uma creche municipal. A partir deste evento, a violência passou a mobilizar a população e a ser um problema, também, para a gestão municipal.

“(...) antes, nunca houve essa pauta de homicídio de jovem, de segurança, de prevenção. Prevenção à criminalidade começou a existir, no município, em 2017, mesmo, com a nova Secretaria, com o Beato⁵ e o Genilson⁶. Então, de novo, incidindo sobre a pessoa”. (Entrevistado 1 Prefeitura de Belo Horizonte)

As organizações de justiça e segurança foram as últimas a compor os grupos de intervenção do programa.

“As organizações policiais só entraram quando os seus recursos foram vinculados a uma ação dentro do programa. Isso foi extremamente estratégico. Essa é uma das coisas mais estratégicas que a gente fez do projeto, porque não tinha Gepar. O Gepar foi criado no Fica Vivo!”. (Entrevistado 1 Prefeitura de Belo Horizonte)

Além do fornecimento de dados e informações, a prefeitura realizava ações de mobilização das comunidades, para aquisição de legitimidade e participação comunitária.

A transferência para o governo estadual fez com que houvesse maior institucionalização das relações do programa com os territórios e maior apropriação dos temas relacionados à segurança pública. Foi também a partir da migração para o estado que passou a ocorrer maior profissionalização do Fica Vivo!, com a criação de um corpo técnico especializado, atribuições específicas de papéis, a criação de “*métodos e ritos*”, um plano local de segurança, construído com a comunidade, entre outras ações. Nesse mesmo período, os cursos ministrados pelo Crisp passam a gerar

⁵ Claudio Beato, Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção de Belo Horizonte, um dos idealizadores do Programa Fica Vivo! – Crisp/UFMG

⁶ Genilson Ribeiro Zeferino, Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção de Belo Horizonte

circunstâncias para a difusão da Metodologia de Solução de Problemas⁷, mas, também, para a circulação de informações entre membros das comunidades e do programa.

O processo de institucionalização do Fica Vivo! representou, por outro lado, alterações importantes em seu modelo, desde seu projeto piloto, com aumento da burocracia, criação de protocolos de intervenção que se repetiam em comunidades diversas, o que fez com que o programa não conseguisse mais acessar as especificidades das dinâmicas criminais em diferentes territórios. Além disso, o processo de profissionalização pode, segundo percepção de alguns dos entrevistados, ter resultado em certa diminuição da participação comunitária no programa.

4.1.2. O processo de formulação do problema

As dimensões técnicas dos processos de desenho de políticas públicas dizem respeito à formulação do problema sobre o qual suas ações procuram incidir. Parte-se, aqui, do pressuposto de que nenhum fenômeno coletivo é um problema social em si mesmo, mas sim apenas a partir de sua definição como fenômeno a ser alvo de ação pública. Além disso, a formulação do problema é uma etapa que compreende que fenômenos não são diretamente apreendidos por estudiosos ou gestores. Eles precisam ser analisados, decompostos em subproblemas, terem suas causas hierarquizadas. Para isso, o uso de ferramentas metodológicas e a construção de diagnósticos são fundamentais.

O processo de construção do problema de homicídios pelo Fica Vivo! ocorreu a partir da análise de dados de ocorrências disponibilizados pelas instituições policiais. Dali emergiu a concepção de que havia uma centralidade nos homicídios que ocorriam entre jovens, com idades inferiores a 24 anos, com o uso de armas de fogo, situações responsáveis pelo importante incremento nas ocorrências de homicídios em Belo Horizonte, a partir de 1997.

Assim, desde o início, o programa parece ter tido clareza do homicídio entre jovens, como objeto de intervenção, dos fatores causais para esse tipo de homicídio, de maneira específica, ou seja, clareza sobre as especificidades deste tipo de homicídio, o que o distingue de outras manifestações do fenômeno e permite o desenho de ações mais focalizadas e adequadas. Assim, esse grupo, que antecede o programa, desempenhou a função de definição e caracterização de seu problema, fazendo uso, para isso, da metodologia de solução de problemas.

“Então, o problema foi construído. Eu não sei se o Crisp tinha, também, essa definição do problema. Ela veio quando o Crisp fez o mapa, e viu aquela concentração toda de homicídios e fez o perfil das vítimas e dos autores”. (Entrevistado 1 Prefeitura de Belo Horizonte)

Posteriormente, outras fontes foram agregadas a esse processo de construção do problema. Uma delas consistia em análises das chamadas realizadas ao sistema de emergência da PMMG (o número 190), em que os demandantes narravam eventos específicos. A construção do problema de homicídios também fez emergir uma discussão e análise do fenômeno das gangues de jovens em aglomerados, discussão associada às ações de dissuasão do programa (procurando desfazer crenças que os jovens tinham sobre vantagens de pertencimento a gangues), em ações inspiradas em outros programas internacionais.

O desenho dos processos de definição do problema se deu por meio da Metodologia de Solução de Problemas e de diagnósticos sobre o fenômeno dos homicídios, além de um número importante de documentos mais dispersos que, no entanto, não consistiam no uso de ferramentas metodológicas para a construção de desenhos de políticas pública. Os planos locais, os diagnósticos e os cursos de formação no âmbito do Fica Vivo! foram as maneiras de formalização do programa. Havia um processo, segundo entrevistados, de “tentativa e erro”, mas com grande liberdade política e técnica.

⁷ A Metodologia de Solução de Problemas, ou método Iara, se constitui a partir de quatro etapas: a identificação do problema, sua análise, resposta a ele, e avaliação das intervenções realizadas.

“Tem o diagnóstico, tem a construção de um problema e tem um experimentalismo enorme de pessoas que estão lá, se reunindo, mas nada institucionalizado. A institucionalização só veio em 2004”. (Entrevistado 1 Prefeitura de Belo Horizonte)

“Tinha a experiência de Boston, tinha a metodologia lara, mas do Fica Vivo!... a primeira escrita foi em 2004, para um projeto federal, que tinha dinheiro, aí teve uma escrita, tinha que prestar contas. Antes disso, eu não conheço nada, nem marco lógico, nem marco analítico (...)”. (Entrevistado 1 Prefeitura de Belo Horizonte)

A partir daí, o processo consistiu em estabelecer interlocução com atores públicos, como a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, o Ministério Público, a Secretaria de Segurança, órgãos civis comunitários e organizações policiais, com a discussão da realização de um projeto de intervenção, a princípio piloto, no aglomerado do Morro das Pedras. Naquele momento, quando o programa começou, ainda não havia sua institucionalização, ou seja, as instituições conferiam esforços em torno da criação do Fica Vivo!, sem a existência formal de um programa.

“É interessante, porque naquele momento, existia um entusiasmo de quem estava participando, um envolvimento, inclusive, mais pessoal do que institucional, isso ficava muito claro pra gente”. (Entrevistado 2 UFMG)

Foram mensurações do impacto positivo do programa que fizeram com que sua institucionalização fosse possível, agora por meio da intervenção do Estado. Boletins com análises de dados sobre criminalidade, confeccionados pelo Crisp mostraram quedas no número de homicídios nas áreas de intervenção, além das coberturas positivas realizadas pela mídia. Esse processo de institucionalização se deu de modo rápido em aproximadamente seis meses desde o início do programa.

Houve certa dificuldade nos processos de aquisição de legitimidade entre populações, nos territórios onde seriam implementadas as ações do programa. A ideia que norteava o público, naquele período, era a de que os homicídios ocorriam exclusivamente entre criminosos e que, por isso, não diziam respeito à população ordeira. Desse modo, parte dos esforços no processo de construção do problema nessa política pública de controle de homicídios consistiu em obtenção de sua legitimidade entre a população.

A princípio, portanto, o programa foi legitimado apenas institucionalmente, ou seja, no âmbito das instituições que o compunham. Em um segundo momento, o controle dos indicadores de homicídios constituiu elemento importante de legitimação, ainda que o problema de gangues nunca tenha sido incorporado de maneira significativa aos critérios de legitimidade junto a públicos. Segundo entrevistado, mesmo hoje, questões relacionadas a homicídios não são vistas, de maneira frequente, como objeto de política pública. E, por fim, esforços foram realizados para a obtenção de legitimidade junto às comunidades.

O Fica Vivo!, ainda assim, foi capaz de gerar vínculos importantes entre órgãos de prevenção e segurança e a comunidade, *“o que gera um diferencial enorme no resultado”* (Entrevistado 1 Prefeitura de Belo Horizonte).

Todo o processo, portanto, desde a análise das bases de dados disponíveis, montagem de grupos de estudo e ações no âmbito de territórios, foi se constituindo, quase naturalmente, como política pública de segurança, capaz de ir além de ações de polícia, ou seja, em uma política preventiva. No entanto, não houve registro algum dessas ações e desses esforços sob o formato de desenho de política pública, seja com o uso das ferramentas constantes nos modelos de marco lógico, ou mapas de processo e resultados, ou qualquer outra ferramenta de desenho. O que ocorreu foi o uso da Metodologia de Solução de Problemas como o instrumento norteador e sistematizador do Fica Vivo!. Para cada uma das fases de solução de problemas há uma correspondência com ações do programa. Mas, quando de sua implementação inicial, *“as ações surgiam na medida em que as necessidades apareciam”*. Não havia uma noção muito clara do que estava acontecendo, a não ser para determinados atores estratégicos.

Os diagnósticos (quantitativos e qualitativos) que antecederam a entrada do programa em territórios, assim, passaram a se configurar como os únicos registros disponíveis, juntamente com os planos locais. Mas seu objetivo não

era o registro da metodologia de prevenção ali empregada, e sim o levantamento de informações específicas sobre território, de modo a se obter ações mais “customizadas” da política pública. Esses diagnósticos eram produzidos pelo Crisp/UFGM e foram, segundo entrevistados, capazes de impactar as ações do programa, de modo a definir de maneira muito clara as ações a serem levadas a cabo. Ou seja, existia uma aderência importante entre diagnósticos e ações. O uso de análises espaciais inaugura a utilização de mapas nas análises em segurança pública no estado e passa a considerar o território, até mesmo em níveis de quarteirões e ruas, menores unidades da ocorrência de fenômenos, o foco de atenção.

Essa capacidade norteadora dos diagnósticos, contudo, foi diminuindo, à medida em que o programa se expandia para muitos territórios distintos. Diagnósticos, assim, passaram a ser produzidos de maneira ritualística, com pouca coerência entre as informações por eles gerados e as ações de fato implementadas pelo programa.

Se você pegar a Pedreira (Prado Lopes). Na Pedreira, você tinha um problema ali, de gangue, mas também de saúde pública muito grande, porque era um lugar que concentrava aquele número de viciados em crack, ali o diagnóstico tinha que ter sido capaz de orientar, de uma maneira diferente, customizar aquela resposta de um jeito diferente. Da mesma forma no interior de Minas, que era outra história. (Entrevistado 1 UFGM)

Trata-se da dificuldade de se replicar o modelo em contextos distintos. Um modelo só pode ser replicado, se for possível adaptá-lo a territórios específicos. Há o mesmo fenômeno em territórios diferentes, mas esse fenômeno pode apresentar dinâmicas muito distintas, o que impacta o desenho das ações de políticas. No caso do Fica Vivo!, a ausência de um desenho claro pode ter dificultado esse processo de customização, ou adaptação de suas ações a contextos de territórios.

Ainda assim, esse processo de construção da política fez com que metodologias mais orientadas passassem a ser utilizadas em segurança pública, configurando mesmo um efeito permanente e que transcende a política em si. Exemplo disso é o uso da Metodologia de Solução de Problemas, já mencionada, o uso de georreferenciamento na análise de informações espaciais, e os acompanhamentos estatísticos de fenômenos.

Outro efeito – desta vez “perverso” – do processo de construção do programa está em suas relações interinstitucionais. As organizações policiais, sobretudo, demonstraram pouca ou nenhuma capacidade de adaptação à política, reproduzindo práticas reativas, sem a incorporação de ações caras ao Fica Vivo! e a modelos preventivos. Por outro lado, sua permanência no programa fez com que a organização incorporasse certo vocabulário, de prevenção, capaz de lhe conceder legitimidade, em um ambiente em que demandas por prevenção emergem. Efeitos como esse não foram previstos pelo programa, justamente em função da ausência de desenhos mais formais de sua metodologia, o que incluiria análises e diagnóstico das instituições participantes.

Idealmente, o desenho de políticas e programas deve contar, também, e como já discutido neste documento, com um **marco conceitual, ou um conjunto de perspectivas teóricas** capazes de explicar ou encontrar causas dos homicídios entre jovens, de modo que o programa seja capaz de tangenciar as causas dos homicídios, e não sua ocorrência em si. O marco conceitual é capaz de nortear os modos como são compreendidos os fenômenos sob o escrutínio da política pública. Refere-se ao estabelecimento de causa e efeito pela política a respeito de seu objeto de intervenção. Teorias explicativas devem participar já do desenho dos programas, pois um dos problemas mais frequentes em políticas é a identificação de um objeto claro para seus atores, de modo que a política não se torne uma “panaceia” para solução de todo tipo de problema. O recorte aqui é importante, e o marco conceitual é ferramenta fundamental para isso. No caso do Fica Vivo!, o homicídio entre jovens com uso de armas de fogo constitui um recorte muito claro para seus atores.

Teorias já mencionadas neste relatório, como a Teoria da Associação Diferencial, a Teoria da Anomia, e, principalmente, a Teoria da Desorganização Social, foram capazes de incrementar a capacidade do programa para identificação de causas dos homicídios em territórios. Trata-se aqui da possibilidade de haver “espelhamento” entre as teorias criminológicas e o Fica Vivo!.

No entanto, a despeito de o marco conceitual estar presente, ele não participou da constituição do desenho de ações mais específicas do programa; estando mais comumente presente “na cabeça” de seus idealizadores do que em ferramentas de formalização. O conhecimento gerado a respeito desses marcos conceituais não participou na delineação do programa naquele momento e se deu, portanto, de maneira “mais intuitiva”.

Uma complexificação gerada por políticas de natureza preventiva e que também se relaciona com as etapas de formulação do problema está no fato de que essas políticas entendem os fenômenos que buscam combater como multicausais. Assim, se o problema que o programa busca combater são os homicídios, políticas preventivas passam a conceitualizá-lo de forma distinta, como multidimensional em suas manifestações, e multicausal em seus fatores explicativos. No Fica Vivo!, essa formulação do problema foi realizada a partir da confecção de diagnósticos quantitativos (com a produção de dados com temáticas diversas de cada uma das agências públicas) e diagnósticos qualitativos. Diagnósticos como esses forneciam informações sobre a vulnerabilidade de jovens, que os predispuham à adesão ao comportamento desviante. Do ponto de vista qualitativo, os diagnósticos mostraram que a ocorrência de criminalidade impedia que a população fizesse uso de espaços coletivos, o que também predispõe os territórios ao agravamento da violência.

Todas essas informações foram importantes para o estabelecimento de um cenário de desorganização social que levava a um agravamento da violência e que deveria ser, portanto, foco de ações de prevenção. Aqui, a atuação da academia, por meio do Crisp/UFGM, foi fundamental, ou seja, todo o processo de formulação do problema foi realizado a partir do acúmulo de conhecimento lá consolidado.

No entanto, o processo de formulação de problema descrito acima não foi hierarquizado. Não foram utilizadas ferramentas de desenho que estabelecessem uma hierarquia de proximidade, ou que associassem de maneira clara problemas distintos e ações em uma correspondência capaz de gerar maior aderência entre formulação, desenho e implementação. Aqui, instrumentos como árvores de problemas e soluções poderiam ter sido úteis, por serem capazes de formalizar e registrar os procedimentos de formulação, o que gera impactos importantes para replicações e avaliações.

Sem uma formalização metodológica de todo esse processo de estabelecimento do formato do Programa, o Fica Vivo! “foi se desenhando ao longo do processo”. Um dos resultados disso foi a dificuldade das instituições parceiras, diante da multidimensionalidade do fenômeno, de compreender qual era seu papel no processo de implementação, tendo sua participação estabelecida a partir de determinações institucionais. Além disso, agências de segurança e justiça não têm a prevenção à criminalidade como parte de suas ações (mesmo que o vocabulário de prevenção tenha sido incorporado por elas, como já mencionado), situação que poderia ser minimizada (ou ao menos prevista) se houvesse um desenho formalizado.

4.1.3. O uso de dados e diagnósticos

Por ser um programa preventivo, o Fica Vivo! é mais complexo do que programas reativos, aqueles relacionados à ação das organizações de polícia, porque relacionado às dinâmicas cotidianas de territórios que, a despeito do fato de serem todos territórios vulneráveis e violentos, têm características próprias. Dinâmicas de sociabilidade, de uso dos espaços, entre outras, podem variar consideravelmente. Assim, políticas preventivas precisam, em alguma medida, se “customizarem” quando chegam em territórios. As ações carecem de adaptações às especificidades locais, e diagnósticos constituem instrumento fundamental para essa adaptação. Trata-se do processo de tomada de decisão a respeito de ações específicas sobre territórios específicos.

As atividades de acompanhamento das informações sobre homicídios tiveram como ponto de partida todo um trabalho de “limpeza” ou “tratamento”, ajuste e testes de consistência dos dados realizado pelo Crisp/UFGM. Isso significa dizer que essas informações estatísticas, até então, eram apenas coletadas, e não sistematizadas pelas organizações de segurança e, portanto, não utilizadas para nortear nem ações organizacionais específicas, nem políticas públicas em segurança. Os dados passaram a ser fornecidos pelo setor de estatística da polícia militar a partir

de negociações com a universidade para o uso como evidência para se delinear o policiamento, de forma inédita no estado. O contexto era o da emergência de um “policiamento orientado para o problema”. Era possível, com essas informações, compreender as dinâmicas das ocorrências de homicídios.

Por outro lado, informações qualitativas, com o uso de dados primários (coletados pelo próprio programa) permitiram a identificação de fatores situacionais que contribuem para essas ocorrências, como norteado pela literatura da área. Considera-se, aqui, características de ambientes físicos e de contextos sociais que tornam determinadas áreas mais sujeitas a violência do que outras, elementos constituintes para que políticas se orientem conforme características de territórios.

Foi também a partir dessas ações que as informações de segurança passam a ser georreferenciadas, ou seja, passam a se constituir como informações capazes de gerar análises que dizem respeito a territórios mais focalizados. Só assim é possível o uso de dados no contexto de políticas preventivas que têm como ênfase comunidades e espaços naturais das dinâmicas da vida social. Essas análises mostraram que os homicídios eram concentrados em determinadas áreas de Belo Horizonte, o que norteou os processos de focalização do Fica Vivo!, permitindo a tomada de decisões menos “cegas”, mais orientadas.

Foram ainda utilizadas informações oriundas da Delegacia de Homicídios, da polícia civil. O objetivo desses dados era qualificar as informações criminais, tornando possível, por exemplo, identificar os perfis sociais e demográficos de autores e vítimas de homicídios. Informações como essas tornam possível a emergência de ações ainda mais focalizadas e orientadas não apenas territorialmente, como os dados georreferenciados tornaram possível, mas também no que diz respeito aos perfis de indivíduos envolvidos no fenômeno.

“A gente [Crisp/UFMG] que instituiu que os diagnósticos deveriam existir por área, que deveriam ser relatórios situacionais, e os estudos técnicos foram pensados para introduzir, no grupo de intervenção estratégica, os conceitos que estavam ‘por trás’ do Fica Vivo!. Eles [os policiais] tinham que entender porque eles estavam fazendo aquilo [as ações do Programa]”. (Entrevistado 3 UFMG)

Por fim, a coleta e análise desses dados eram direcionadas de tal forma que pudessem ser úteis para posteriores avaliações de impactos do programa.

“A gente passou a monitorar os resultados (...) a gente passou a monitorar os indicadores de crime que a gente tinha pensado lá no início. A gente tinha uma série de estatísticas para isso”. (Entrevistado 3 UFMG).

Todas essas informações eram organizadas em relatórios e diagnósticos de área de dois tipos. Para cada território, eram construídos diagnósticos quantitativos (com estatísticas secundárias, institucionais) e diagnósticos qualitativos (com informações primárias, coletadas pelo programa). Abaixo, uma lista da natureza das informações que constituíam cada um desses diagnósticos.

Os diagnósticos quantitativos continham as seguintes informações:

- características demográficas e sociais das populações dos territórios;
- características dos seus domicílios;
- ocorrências de criminalidade e suas distribuições espaciais (crimes violentos, crimes contra o patrimônio e contra a pessoa).

Os diagnósticos qualitativos continham as seguintes informações:

1. Informações de caracterização dos territórios
 - contexto histórico;
 - panorama atual do território;
 - configuração socioeconômica;

- infraestrutura urbana e qualidade de moradia;
 - escolaridade, emprego e renda;
 - saúde;
 - associativismo;
2. Informações sobre as redes sociais dos territórios
 - rede de proteção social (escolas, igrejas, unidades de saúde, unidades de atendimento comunitário, unidades policiais);
 3. Padrões de criminalidade
 - descrição qualitativa de violências, quadrilhas, gangues e tráfico.

No segundo momento, entretanto, esses diagnósticos nem sempre eram utilizados para orientar ações. Havia monitoramento dos números de homicídios, mas não do modo como as informações dos diagnósticos eram utilizadas para a operacionalização do Fica Vivo!. Ou seja, havia monitoramento do fenômeno, mas não dos processos de gestão do desenho do programa ou de seus procedimentos para implementação, uma vez que a governança dessas etapas pertencia aos órgãos implementadores, e não ao grupo responsável por seu desenho. O conhecimento continuou a ser produzido, posteriormente, mas de maneira ritualística, com pouco impacto sobre as tomadas de decisão do programa.

“No começo, eles [os diagnósticos] apoiaram as tomadas de decisão, e eu tenho clareza disso. As decisões tomadas foram baseadas em evidências produzidas por essas análises estatísticas, essas análises espaciais e situacionais (...) depois aconteceu o monitoramento dessas mesmas estatísticas (...) depois, quando o Programa cresceu demais, passou de 5 para 14 áreas, isso se perdeu, porque ficou automatizado. E o Estado passou, ele mesmo, a produzir”. (Entrevistado 3 UFMG)

Por fim, não havia um desenho para a seleção do público alvo, ou mecanismos capazes de garantir que o programa atinja o público alvo desejado. Os adolescentes participantes tinham acesso ao Fica Vivo! por “demanda espontânea”, ou seja, nas situações em que havia a necessidade de se buscar o Núcleo de Atendimento do Programa, seja para a obtenção de assessoria jurídica ou assistência médica, por exemplo, seja por meio da participação em oficinas (de esporte, lazer, cultura, entre outras). Elas, no entanto, consideradas o “carro chefe” do programa, não utilizavam mecanismo algum para seleção de seu público. Isso não é visto como um problema pelos responsáveis pelo desenho do programa. Em primeiro lugar, porque não seria possível um processo de seleção que permitisse o acesso a jovens pertencentes a gangues, por exemplo. Em segundo lugar, porque a heterogeneidade de participantes das oficinas é tida como mecanismo de sociabilidade gerada por elas. As oficinas eram, também, os espaços onde problemas eram identificados. A partir disso, os jovens podiam ser encaminhados aos núcleos do programa e, de lá, aos serviços públicos de interesse.

4.1.4. Dimensões políticas e de governança

Até aqui, tratou-se de uma dimensão do programa que se dá em um contexto puramente técnico. Partindo de estudos e diagnósticos levados a cabo pela universidade, por meio do Crisp, houve liberdade técnica para se aventar um modelo de política preventiva inovador. Há, no entanto, mudanças de parâmetros quando se trata do segundo momento dos programas, aquele que incorpora **dimensões políticas e de governança**, a implementação propriamente dita, ou o ambiente político que tornou possível a emergência do Fica Vivo! naquele contexto.

Dimensões políticas referem-se às maneiras de distribuição de responsabilidades, aos mecanismos de decisão e formas de coordenação de ações. Políticas preventivas, intersetoriais e multidisciplinares se deparam em segurança

pública com organizações que mantêm fortes estruturas burocráticas, rígidas e recalcitrantes a processos de mudança e adaptação.

O Programa Fica Vivo! foi delineado em um período político tido pelos entrevistados por esta pesquisa como favorável a ações de natureza preventiva e voltadas para resultado, com a emergência de governos que enfatizavam a gestão de políticas públicas. Além disso, houve também certa permeabilidade das organizações de segurança em função da introdução de soluções que lhes interessavam naquele período. Ao mesmo tempo em que o programa era capaz de oferecer um conjunto de ferramentas metodológicas caras às organizações, introduzia-se um conjunto de práticas de prevenção à criminalidade. Soma-se a isso a existência de governança do estado, naquele período, sobre as organizações policiais, sem a qual a implementação de políticas públicas em segurança não encontra ambiente para seu desenvolvimento.

Outro elemento central na constituição da governança da política do Programa Fica Vivo! diz respeito à sua **aquisição de legitimidade**, concedida por comunidades e territórios. Suas ações se tornaram caras aos seus públicos de tal forma que o programa se constitui, segundo a percepção dos entrevistados, um valor em si mesmo. Comunidades se “apropriaram” do programa, e demonstrações de performance reforçaram seus processos de legitimidade. O “empoderamento” das comunidades locais é também tido aqui como elemento importante, apesar de que, mais uma vez, não houve o estabelecimento de critérios relacionados a esse elemento nos processos de desenho do programa de maneira formalizada.

A obtenção de adesão das populações dos territórios de implementação do programa, com sua “apropriação” e “empoderamento” e a adesão das organizações parceiras, no entanto, não se deu de forma imediata. Foram realizados diversos encontros com os parceiros do programa e as comunidades em um processo de “convencimento” acerca das interpretações do fenômeno nos territórios em que as informações estatísticas eram apresentadas e interpretadas sob o viés preventivo. O conceito de desorganização social, por exemplo, é abordado pelas instituições públicas apenas a partir do programa Fica Vivo!, ou seja, ele não norteava, até então, ação alguma em segurança. O mesmo se dá com a inclusão de variáveis como mortalidade infantil, emprego e renda, evasão escolar, perfis de atores, vulnerabilidade das moradias, todas associadas à incidência criminal, para a construção de ações preventivas. Nesse sentido, o Fica Vivo! apresenta um desenho inovador e capaz de articular as instituições diversas, diferente de ações que lidam com o fenômeno da criminalidade exclusivamente como contido no âmbito da atuação policial.

Assim, todo esse procedimento de diagnóstico e articulação institucional levou aos processos de aquisição de legitimidade pelo programa e as inúmeras realizações de reuniões com a comunidade.

“Seria muito difícil, entrar na comunidade, se a comunidade não quisesse o programa. E a comunidade relutou muito. Tanto que o nome do Programa foi um debate de várias reuniões. Porque qual o receio da comunidade, e que todas têm: é o estigma que um programa que chama ‘programa de prevenção aos homicídios’ pode gerar (...) o estigma da morte violenta sobre a comunidade. Daí surgiu a ideia de um nome que trouxesse uma imagem positiva”. (Entrevistado 2 UFMG)

4.1.5. Análise de interessados e a participação de múltiplas instituições

Ao ter como objeto de intervenção um fenômeno complexo como homicídios, fenômeno multidimensional, que apresenta multiplicidade de fatores causais e manifestações concretas, como já mencionado, o Programa Fica Vivo! lida com uma diversidade de atores institucionais, o que torna mais complexos de maneira importante seus mecanismos de desenho e gestão. Instituições diferentes apresentam estruturas, linguagens, identidades e culturas distintas. Sua convergência em torno de ações e objetivos comuns, no contexto da mesma política, constitui um dos desafios mais visíveis em políticas públicas de prevenção, e a presença de desenhos formais, a partir do uso de ferramentas como marcos lógicos ou mapas de processos e resultados pode, como já discutido no presente documento, identificar possíveis dificuldades e divergências institucionais.

Portanto, organizações diferentes, no âmbito da mesma política pública, podem representar algum potencial de conflito, em função de linguagens, culturas e compreensões sobre os fenômenos que lhes são próprias. O Fica Vivo! representou o início de um processo de mudança nos formatos das políticas em segurança. De políticas exclusivamente repressivas, e levadas a cabo por instituições de justiça e força, para políticas preventivas, levadas a cabo também por instituições diversas. Desloca-se assim o eixo normativo e técnico das políticas públicas, alterando, também, os modos de conceitualização de políticas e de fenômenos de criminalidade. No caso do Fica Vivo!, os conflitos se manifestavam sobretudo no que diz respeito às relações estabelecidas entre a Polícia Militar, e as comunidades e demais parceiros.

Inicialmente, as instituições envolvidas no Fica Vivo! se organizaram em dois eixos. De um lado, o eixo de intervenção estratégica contava com a polícia militar, a polícia civil, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a Secretaria Municipal de Saúde, promotores e o sistema prisional, entre outros atores. De outro lado, o programa contava com o eixo de intervenção social, com a presença de ongs que atuavam territorialmente, igrejas, representantes comunitários e organizações comunitárias, entre outros. A participação desses atores não foi formalizada. As reuniões que ocorreram entre eles não foram descritas, de modo que sua memória se perdeu. A definição de papéis, ou a distribuição de responsabilidades entre as instituições era clara apenas para parte dos atores e também não contou com um desenho prévio, tendo sido delineada apenas posteriormente.

A articulação entre os dois eixos constituintes do programa – intervenção estratégica e intervenção social - se dava de maneira por vezes conflituosa, e a conciliação de atividades tão distintas permanece um desafio. *“De um lado, uma perspectiva de que as informações [geradas pelo programa] eram pra ‘prender gente’. E, de outro, a ideia de que não se poderia envolver muito com a polícia, se não ficaria ruim para eles, com a comunidade, etc.”* (Entrevistado 1 UFMG).

A criação do Gepar se insere nessa discussão. O Gepar é um modelo de policiamento de proximidade criado no contexto do Fica Vivo! e que tinha como objetivo o incremento e a melhoria da relação entre polícia e comunidade nas áreas de implementação do programa. No entanto, a superposição da cultura policial e sua prevalência limitou qualquer ação relacionada a policiamento comunitário. Se no primeiro momento o Gepar representou melhorias na relação entre polícia e comunidades, posteriormente a polícia permanece aqui com as mesmas ações repressivas, na contramão de uma política de prevenção.

Parceiros e comunidades manifestaram claro receio quanto à participação das forças policiais no programa em função de toda uma história de intervenções policiais violentas e incompatíveis com direitos humanos. Foi necessário, assim, um processo de convencimento sobre o conceito de policiamento comunitário, associado ao Gepar. O Gepar teve, a princípio, suas funções confundidas com ações de assistência social. Assim, por exemplo, houve situações nas quais policiais comunitários faziam distribuição de sopa em comunidades, atitude que mantinha incompatibilidade com ações repressivas, como a realização de “batidas” policiais nos territórios no período de saída da população para o trabalho.

“(...) aí fazia batida em marginal, fazia batida em trabalhador, jogava marmita de trabalhador no chão, e a comunidade ficava muito incomodada. Invadia casa sem mandado, jogava criança contra parede, atuava de forma violenta. Então, isso tudo começou a criar um conflito entre o que era o modelo de Policiamento Comunitário, e aquilo que estava previsto para o Gepar”. (Entrevistado 2 UFMG)

Toda a conceitualização do Gepar foi se alterando ao longo do tempo. A ideia de uma polícia comunitária foi perdendo força, e houve um retorno do desempenho exclusivo dos papéis repressivos e tradicionais de policiamento. O que havia era uma organização policial que mantinha uma cultura e identidade antagônicas à cultura e identidade que deveria ser fomentada pela política pública. A despeito disso, aconteceram situações pontuais em que o Gepar demonstrou aderência aos princípios do policiamento comunitário. É o caso da pedreira Prado Lopes. Naquele período de implementação do Fica Vivo!, o Gepar foi capaz de atuar em conformidade com o programa, por exemplo, realizando ações de mediação entre gangues com o objetivo de diminuir o potencial de conflito violento no território⁸.

⁸ É necessário destacar aqui, contudo, que, na ausência de processos avaliativos do GEPAR, ações como a aqui mencionada relacionam-se mais ao estilo pessoal e iniciativa individual de uma determinada liderança, do que à atuação institucional propriamente dita.

A polícia militar não vincula a criação do Gepar ao Fica Vivo!. Há, por parte da organização policial, um distanciamento do programa, no qual o grupamento é desvinculado dele, em uma construção de uma narrativa de autonomia da polícia.

O estabelecimento de confiança entre os jovens, público das oficinas, e os “oficineiros”, responsáveis por suas atividades, era mecanismo fundamental para o programa. Mesmo quando implicava tolerância a comportamentos desviantes, como porte de armas, e, conseqüentemente, conflitos com a organização policial, por meio do Gepar, que, segundo entrevistados, não compreendia o objetivo das oficinas.

“(...) tinha toda uma negociação do oficineiros para desarmar os meninos, os meninos iam armados. E isso possibilitava todo um diálogo com os meninos. E isso era um problema. A polícia, às vezes, dava uma ‘incerta’ nas oficinas, pra prender os meninos. Se ela faz isso, ela impede a oficina. Tinha quem questionava, se não tinha que chamar a Polícia. Mas se chamasse a Polícia, o Programa acabava”. (Entrevistado 2 UFMG)

“A gente começou a disputar os meninos com a polícia. Por exemplo, a polícia acha que os meninos tinham de delatar, pra polícia, os traficantes. Ou os meninos são os traficantes. Aí, começou a entrar polícia em oficina pra tirar menino. E os técnicos... tinha um conflito, uma disputa de lógicas. A lógica da prevenção com a da repressão”. (Entrevistado 1 Prefeitura de Belo Horizonte)

4.1.6. Processos avaliativos

A busca por uma gestão por resultados, com produção de dados para as avaliações posteriores de resultado e de impacto, já existia quando o programa foi criado, com a produção e o uso de informações quantitativas e qualitativas mencionadas nos tópicos anteriores. Indicadores de processo também eram utilizados, como o número de apreensões, prisões, número de jovens atendidos no âmbito das ações do programa, entre outros. Foram realizadas também avaliação econômica e avaliações de custo/benefício, enquanto estudos semi-instrumentais são mais recentes.

A ideia de que o Crisp precisava se consolidar como Centro de Estudos em Segurança Pública fez com que a produção de informações fosse, naquele momento de delimitação do Fica Vivo!, central. Esse processo de construção de indicadores permitiu, segundo percepção dos entrevistados, não apenas a ampliação do programa e sua consolidação como política pública preventiva em segurança, mas também sua replicação em outros contextos, como aquela levada a cabo pelo Instituto Sou da Paz, no estado de São Paulo.

Houve aderência do programa, tal como idealizado em seus desenhos iniciais, e as suas ações específicas, como implementadas em seu período de consolidação, ainda que isso tenha se dado de maneira intuitiva, sem o uso de ferramentas como marco lógico, mapas de processos e resultados, árvore de problemas e soluções. De um lado, sabia-se o que era necessário para a redução de homicídios, a partir de revisões da literatura e análise de experiências internacionais; de outro lado, houve um processo de aprendizado quanto às dinâmicas comunitárias específicas e as relações interinstitucionais que se davam no âmbito do programa. Todas essas relações foram se moldando e se consolidando ao longo do tempo, sem planejamento prévio, o que se deu com a participação dos órgãos de assistência social (Cras e Creas), e de saúde, por exemplo, e sua posterior retirada do programa.

“Se o programa se ativesse a um desenho ideal, você teria que batalhar pela participação de todo mundo. Mas, na real, a gente ia se adaptando, redesenhando. Porque a ideia do IARA é essa, você ir redesenhando o tempo todo”. (Entrevistado 1 UFMG)

Posteriormente, os instrumentos e as ferramentas de desenho e avaliação foram construídos. Mas esses instrumentos, a despeito do fato de refletirem o programa em Belo Horizonte e sua região metropolitana, não conseguem aderência à sua implementação nos demais municípios do estado. Os atores e as lideranças no interior do estado são múltiplos, com contextos muito específicos.

Ainda assim, a percepção dos entrevistados é a de que todos os processos de monitoramento e avaliação do Fica Vivo!, levados a cabo por uma multiplicidade de instituições e organizações, afetaram, em alguma medida, o desenho, e os processos de tomada de decisão no programa. “(...) *tanto para mudar os rumos do programa, quanto pra gente conseguir, por exemplo, municipalizar o programa*”. (Entrevistado 1 Prefeitura de Belo Horizonte).

4.2. Os atores do processo de implementação

As considerações a seguir utilizam dados de entrevistas com gestores do Programa Fica Vivo!. Seu objetivo é o de traçar desde a trajetória do modelo que norteia o programa até processos mais específicos e atuais de implementação, seus dilemas de operacionalização e as possibilidades de identificação de aderência entre desenhos – ainda que não formalizados a princípio – e ações mais específicas. Foram entrevistados atores que compõem a Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade do Estado de Minas Gerais e a coordenação do Programa Fica Vivo!.

4.2.1. A trajetória do Fica Vivo! e seus modelos inspiradores

Do ponto de vista dos atores que participaram – e participam ainda nos dias de hoje – da gestão e implementação do Programa Fica Vivo!, sua motivação não vem primordialmente de modelos inspiradores (apesar de os reconhecerem) mas, sobretudo, de eventos específicos ocorridos no Morro das Pedras. Assim, dessa perspectiva, foi a incidência de homicídios e outros eventos violentos que gerou pressões sobre as organizações públicas para que ações fossem implementadas naquele território.

“Houve uma situação específica, no Morro das Pedras, uma situação limite, e foi preciso se pensar, rápido, uma resposta para a situação que se tinha lá. É quando, então, tem-se a ideia, eu não sei se se chamava Fica Vivo!, mas era um programa de controle de homicídios (...) aí iniciou-se o programa, junto à Polícia Militar, e a se pensar uma lógica conjunta, juntamente com o Gepar.” (Entrevistado 1, Subsecretaria de Estado de Prevenção).

Esses elementos motivadores para o programa em seu início, na época do projeto piloto, parecem se manter ao longo do tempo, segundo percepção dos entrevistados. Ou seja, a necessidade de um programa de controle de homicídios entre jovens e em territórios específicos permanece como a razão mais importante para os processos cotidianos de implementação de ações, a despeito do fato de haver demandas por sua implementação em regiões e municípios que não apresentam altas taxas deste tipo de crime, ou onde ocorrem homicídios que não se relacionam as questões de territorialidade. Isso ocorre em função do fato de o Fica Vivo! ter se tornado um bem em si mesmo, capaz de gerar recursos materiais, sociais e culturais para comunidades e recursos políticos para seus atores.

Não há, por parte desses atores, um conhecimento mais profundo sobre os modelos internacionais citados pelos responsáveis pelo desenho inicial, mas a atual gestão do programa conhece sua história e sua metodologia inicial. “(...) *foi-se pegando algumas metodologias, algumas estratégias, que culminaram no formato do Fica Vivo!*.” (Entrevistado 2, Subsecretaria de Estado de Prevenção).

Nos dias atuais, o Fica Vivo! ainda não é tido como um programa comparável a outros programas, em função de seu caráter inovador e fortemente relacionado às características dos territórios onde atua. Ou seja, sua lógica de implementação vincula-se mais ao cotidiano dos territórios e às causas específicas das ocorrências de crimes nas localidades focalizadas do que a um desenho previamente estabelecido, sendo, por isso, um modelo altamente flexível.

O contrário, no entanto, parece mais comum. Existem programas em outros estados e municípios criados a partir da difusão de um modelo geral do Fica Vivo!⁹. “(...) *a gente recebe muitos pedidos de vistas técnicas, de outros estados,*

⁹ A exemplo do programa “*Tô de Boa*”, vinculado ao Governo Federal, que menciona, em seus documentos normativos, o Fica Vivo! como modelo inspirador.

ou municípios, que buscam construir alguma intervenção em segurança pública, voltada para jovens”. (Entrevistado 1, Subsecretaria de Estado de Prevenção).

No contexto em que o programa foi desenhado, um modelo que, como o Fica Vivo! faz, levasse em consideração a participação e o controle social em segurança pública também foi considerado completamente novo. *“A gente está falando de 2002. (...) cada vez menos, a gente está conseguindo pensar uma política de segurança pública no país. Se a gente pensar no cenário de 2002, considerando que a Constituição é de 88 (...) ainda é pouco palpável se pensar em segurança cidadã.”* (Entrevistado 2, Subsecretaria de Estado de Prevenção)

4.2.2. O processo de formulação do problema

Os processos de construção, para o Programa Fica Vivo!, de uma formulação de problema de política pública, não se deram, a princípio, de maneira metodologicamente formalizada. Ou seja, não havia o uso de ferramentas de desenho e formulação de problemas, como árvores de problemas e soluções, delimitação prévia e formal de indicadores, entre outras¹⁰. *“As políticas de prevenção, incluindo o Fica Vivo!, foram políticas que foram se formando mais a partir do ‘fazer’. Mais do que ter uma teoria aplicada, temos uma prática teorizada”*. (Entrevistado 1, Subsecretaria de Estado de Prevenção). No entanto, elementos fundamentais de desenho, como a clareza sobre o público alvo ou as oficinas oferecidas a jovens como estratégia principal de atuação, estiveram presentes desde o início da implementação do programa e permanecem norteando suas ações até o presente, ainda que não formalizadas. Trata-se, assim, de um programa que mantém tanta clareza sobre seus princípios gerais de ação que pouca (ou nenhuma) alteração ocorreu ao longo de sua trajetória de vinte anos, de maneira que apenas recentemente sua gestão tem iniciado discussões a respeito de sua revisão metodológica.

O desenho de marco lógico foi realizado posteriormente, por volta de 2013, no mesmo momento em que começaram a ser constituídos os marcos lógicos dos demais programas alocados na Subsecretaria de Prevenção estadual¹¹. *“E aí nasceu o marco lógico em bloco de todos os programas. Mas nenhum deles nasceu com uma metodologia amarrada, não”*. (Entrevistado 1, Subsecretaria de Estado de Prevenção). Isso se deu em um contexto em que as políticas de prevenção começaram a apresentar dificuldades de delimitação de elementos fundamentais, como seus objetivos, público alvo, confundindo-se com políticas de assistência social em territórios.¹²

A construção do desenho da política sob o formato do marco lógico, ainda que realizada uma década após seu início, impactou, segundo a percepção de gestores, os processos de implementação naquele período. Gerou também maiores possibilidades de demonstração de efetividade do programa sobre o fenômeno que busca combater, os homicídios que têm jovens como autores e vítimas. Uma vez que outras políticas, que atuam de maneira transversal ao programa Fica Vivo!, também podem contribuir para a melhoria nos indicadores de homicídios, a construção de um desenho mais formalizado permite a identificação dos pontos de atuação específicos do programa ou de seus objetivos intermediários. Consolidados, eles constituem sua contribuição, ainda que indireta, para a prevenção de homicídios, difícil de ser identificada de outro modo. *“Isso ajudou a gente a ter mais foco, a parar de querer encontrar a fórmula para [combater] o homicídio, e focar naquilo que a gente pode entregar (...) a gente entendeu que a gente faz prevenção, mas não é de tudo, não é de todo tipo de crime”*. (Entrevistado 1, Subsecretaria de Estado de Prevenção).

O marco lógico contribuiu também para a distinção de objetivos dos diferentes eixos de atuação que constituem o programa, com uma maior clareza sobre suas especificidades. Assim, o eixo relacionado à *“intervenção estratégica”*

¹⁰ Nenhum dos programas da prevenção observou, em seus inícios, uma construção metodológica formal, a exceção do “Selo Prevenção” em homicídios.

¹¹ Outros programas preventivos, em segurança pública, no estado de Minas Gerais, são os programas “Se Liga”, “Mediação de Conflitos”, “Apoio aos Egressos do Sistema Prisional”, “Presp”, e o programa “Selo Prevenção” em municípios. Cada um desses programas, a despeito do fato de apresentarem objetivos e públicos alvo distintos, se caracterizam como preventivos, fazendo parte de uma Política Pública em Prevenção à Criminalidade e, em algumas de suas dimensões temáticas, se relacionam.

¹² Esses instrumentos foram descritos no tópico 3.6 do presente trabalho

pode se nortear por objetivos e atuações cotidianas bastante distintas daquelas relativas ao eixo relacionado à “*proteção social*”¹³. Essa clareza nas distinções de atuações, por sua vez, contribui, em alguma medida, para a minimização dos conflitos entre atores atuantes nas diferentes dimensões do programa, conflitos mencionados pelos atores responsáveis pelo desenho do Fica Vivo! no tópico anterior deste trabalho.

No entanto, as relações entre os jovens de territórios, os padrões criminais e de venda de drogas ilícitas e rivalidades entre grupos, entre outros fatores, tiveram sua dinâmica alterada, o que pode fazer com que os motivadores iniciais, que levaram ao desenho do programa, não se manifestem mais da mesma maneira. O desenho não se adaptou plenamente a essa mudança de cenário. Recentemente, iniciou-se uma revisão da metodologia, em que será possível uma discussão a respeito da aderência entre a metodologia do programa, seu público alvo, e as dinâmicas de ocorrência dos fenômenos foco do Fica Vivo!. Mas essas discussões não se consubstanciaram ainda em uma adaptação de desenho, com registro ou uso de ferramentas de desenho. São registradas dimensões mais instrumentais, cotidianas, mas não aquelas de natureza metodológica, relativa ao desenho do programa.

“A gente vive se confrontando com a metodologia do Fica Vivo!. A gente pega uma metodologia de 2002 e vê que muita coisa não mais cabe. E que a gente precisa ter uma capacidade inventiva muito grade, não adianta eu querer fazer o controle de gangue em um território que não tem gangue, mas onde os meninos matam e morrem por outros motivos, com outras motivações”. (Entrevistado 2, Subsecretaria de Estado de Prevenção)

Esse “estado de coisas” é ainda mais importante diante do fato de que o acompanhamento de indicadores ou informações mais gerais que informem sobre o fenômeno dos homicídios entre jovens não impacta a realização de ações¹⁴. Sobretudo diante de um cenário que se altera, como mencionado, há a necessidade de geração de conhecimento a respeito dele que seja periódico e relacionado aos processos de implementação. Disso depende a capacidade adaptativa do programa, ou sua capacidade de manter aderência entre desenho e ação.

Na prática, assim, novas ações foram surgindo a partir de demandas advindas das mudanças de cenário, ou seja, o desenho metodológico não foi alterado, mas, em alguma medida, os processos de implementação o foram. Desse modo, desde o desenho das dimensões estruturais até aquelas relacionadas ao desenho de ações específicas não são mais compatíveis com o programa como executado, o que faz necessária a revisão do marco lógico.

“Por exemplo, a criação de grupo de jovens multiplicadores (...) grupo de jovens, espaço em que as equipes têm identificado, e a gente está até incluindo essa atividade metodológica, na revisão da metodologia, esses grupos de jovens têm promovido encontros com a juventude, que não são as oficinas, para discutir as violências que têm vivenciado nos territórios do programa, a partir das suas especificidades (dos territórios). Por exemplo, no ‘Ressaca’, a gente tem um grupo de meninas que sofrem violência doméstica (...) então a equipe (do Fica Vivo!), a partir de trabalhos com essa comunidade, identificou a necessidade de criar grupo de jovens com essas meninas, o ‘Café das Minas’, que se reúne uma vez por semana, para conversar sobre a violência contra a mulher” (Entrevistado 2, Subsecretaria de Estado de Prevenção)

Estratégias como essas não estão presentes em nenhum desenho metodológico do Fica Vivo!, inclusive no marco lógico feito uma década após o início do programa. São ações que emergiram das características do território, da consecução das atividades cotidianas do programa e que escapam ao seu desenho, ou mesmo a qualquer outro registro. Não existem outros tipos de documentos mais formalizados que informem sobre essas ações, e, por isso, determinadas estratégias apenas estão presentes na ‘cabeça’ de gestores e operadores, em um cenário no qual o ‘pessoal da ponta da linha’ do programa fornece seu repertório de atuação. “(...) o que a gente transmite na oralidade, na narrativa, não condiz com a realidade do que a gente tem produzido”. (Entrevistado 2, Subsecretaria de Estado de

¹³ A natureza de atuação desses diferentes eixos é melhor detalhada no capítulo referente à descrição geral do programa.

¹⁴ Análise das dinâmicas da violência e das criminalidades nos territórios, como mencionado anteriormente.

Prevenção). O que se produz aqui, como consequência, é uma possível dificuldade de replicação de ações advindas desses repertórios de atuação e dificuldades de avaliação.

O Fica Vivo! é um programa passível de “*customização*” por territórios como mencionado anteriormente. Isso significa dizer que sua presença se dá em territórios que são, todos, socialmente vulneráveis, mas que, ainda assim, apresentam características outras que lhes são próprias, como dinâmicas criminais, perfis de moradores, níveis de organização e de associativismo. A despeito de um marco lógico único, as atuações cotidianas do programa, portanto, devem ser distintas e, por isso, seu desenho não deve ser nem rígido demais, a ponto de não permitir adaptações a territórios, nem flexível demais, a ponto de não permitir a identificação de objetivos e formas de focalização de ações comuns e claros. Isso constitui um desafio importante ao seu desenho, minimizado a partir do uso de uma metodologia de solução de problemas, que implica, como passo inicial, a realização de diagnósticos que, capazes de identificar especificidades de territórios, adaptem o desenho à ação. “(...) então, o marco lógico é um ‘norte’, uma metodologia pra gente não perder de vistas (...), mas essas características diferentes de cada um dos territórios vão exigir das equipes muita criatividade, porque vai ser necessário pensar respostas que a gente ainda não tem.” (Entrevistado 1, Subsecretaria de Estado de Prevenção).

O “supervisor metodológico” também consegue atenuar os impactos do desafio advindo das diferenças territoriais ao desenho do programa. Ele é selecionado, entre outros fatores, por conhecer ou ter vivência nos territórios de atuação. Desenvolve suas atividades no campo de implementação do programa e tem acesso às características de comunidades, às diferentes redes de organizações que lá atuam, aos grupos mais organizados de tráfico de drogas e às rotinas de operacionalização das ações mais específicas do Fica Vivo!. Informações como aquelas construídas pelo supervisor metodológico devem nortear a atuação do programa, orientando a tomada de decisão sobre alocação de oficinas, por exemplo, e devem ser compartilhadas com as equipes gerenciais periodicamente. Suas visitas ao campo são realizadas ao menos uma vez por mês e são realizadas reuniões gerenciais e cursos de capacitação das equipes de implementação¹⁵.

O supervisor metodológico, assim, deve ser um ator capaz de ter acesso às particularidades de territórios, de identificar “*desvios*” de implementação ao desenho, e de nortear os processos de tomada de decisão do programa, e, com isso, assegurar a coerência do programa em suas ações. Isso tem como objetivo assegurar a manutenção da identidade do Fica Vivo!, “*protegendo*” suas características mais centrais, a despeito de sua flexibilização. É o ator que deve procurar, em suma, garantir alguma aderência entre o desenho e a ação diante da heterogeneidade de grupos, territórios e circunstâncias. Sua atuação não estava prevista em um desenho inicial, mas teve sua necessidade percebida pelos implementadores e gestores ao longo da história do programa.

Idealmente, assim, programas têm seus desenhos feitos a partir de teorias explicativas a respeito dos fenômenos que buscam tangenciar. No caso do Fica Vivo!, parte-se de um conjunto de teorias sobre homicídios, e o programa deve buscar selecionar, desse conjunto de teorias, os fatores passíveis de serem operacionalizados por ele. Como afirmado no tópico anterior, o Programa Fica Vivo! tem como seu norteador teórico um conjunto de teorias explicativas, como a Teoria da Associação Diferencial, a Teoria da Anomia, e, principalmente, a Teoria da Desorganização Social, ainda que seu uso não tenha sido formalizado.

4.2.3. O uso de dados e diagnósticos

O Fica Vivo! conta com a atuação de analistas em segurança pública. São realizadas, periodicamente, análises das dinâmicas das violências e criminalidade de cada um dos territórios de atuação. A partir dessas análises, as equipes produzem relatórios encaminhados mensalmente à gestão do programa, gerando um ranking de homicídios

¹⁵ O Fica Vivo! conta com três supervisores que atuam em 29 unidades (ou territórios). Todas as políticas de prevenção do estado contam com a atuação de supervisores metodológicos.

dos territórios (*'dentro'* e *'fora'* das faixas de idade de atuação do Fica Vivo!), em uma comparação temporal¹⁶. Esse ranking é utilizado, juntamente com outras análises advindas desses relatórios, para a gestão do programa, apesar de essa qualificação não afetar diretamente sua consecução ou seus processos de tomada de decisão mais gerais, nem atividades de mensuração de impactos e resultados, mas, principalmente *'micro decisões'* cotidianas e individualizadas.

O acompanhamento dos indicadores ocorre internamente ao programa, ou seja, não há processos de monitoramento externo. Atualmente são quatro os indicadores utilizados. Três deles vinculados às ações ofertadas diretamente ao público alvo do programa (média de encontro de oficinas realizadas, média de jovens atendidos em oficinas e média de atendimentos) e o quarto, referente ao número de ações de intervenção estratégica, que diz respeito desde ações estratégicas específicas, até número de reuniões ordinárias com Gepar. Esses indicadores são apresentados à Subsecretaria de Prevenção, e a eles devem ser associadas estratégias particulares. São acompanhamentos, no entanto, e mais uma vez, de processo e implementação, e não acompanhamentos de indicadores de impacto ou resultado, ou seja, indicadores sobre o programa, e não sobre o fenômeno atacado por ele. Não parecem ser realizados, também, diagnósticos periódicos sobre os territórios de implementação, como quando se iniciou o programa.

4.2.4. Dimensões políticas e de governança

Um elemento que distingue os processos políticos e de governança do Fica Vivo! de outros programas preventivos no Brasil é a existência, em Minas Gerais, de uma Subsecretaria de Prevenção, onde, do ponto de vista organizacional, o programa se insere. Da perspectiva de seus gestores e implementadores, isso permite que ações de prevenção em criminalidade constituam pautas capazes de perpassar diferentes governos, além de permitir também a relação entre diferentes ações em segurança pública¹⁷. Além disso, a existência de uma unidade de governo voltada à prevenção possibilita o estabelecimento de agendas mais definidas, uma gestão única para diferentes programas, além de recursos específicos e previstos na agenda orçamentária do estado. Ainda neste contexto, há clareza do programa quanto a elementos como a distribuição de responsabilidades, os mecanismos de decisão e as maneiras de coordenação de ações. Inicialmente, esses elementos diziam respeito ao coordenador da política de prevenção como um todo (atualmente subsecretário de Estado de Prevenção) e aos diretores de cada programa que constitui a política.

Do ponto de vista da gestão do programa, seu corpo é composto pelo cargo de Superintendência de Prevenção em Criminalidade, Diretoria de Proteção da Juventude (que atua tanto no contexto do programa Fica Vivo!, quanto no contexto do programa Se Liga), o gestor do programa, especificamente, e os analistas, atuantes na *"ponta da linha"* do programa, contratados por uma instituição externa.

Os gestores do Fica Vivo! acreditam que sua legitimidade junto ao público, moradores dos territórios de intervenção e seu público alvo é obtida pela **crença** em sua capacidade de redução de homicídios, a despeito do fato de poder haver a interferência de fatores alheios ao programa na ocorrência desse crime.

"Quando a gente vem, ano após ano, percebendo a redução dos homicídios nos territórios em que estamos atuando, isso causa um impacto. Estamos com uma redução de 21% nos territórios em que atuamos, isso numa faixa etária mais ampla, e de 49%, dentro da faixa etária do Fica Vivo!". (Entrevistado 1, Subsecretaria de Estado de Prevenção).

Além disso, a apropriação de atores locais também é tida como fundamental para a manutenção da legitimidade do programa e, conseqüentemente, sua permanência mesmo diante de circunstâncias políticas ou orçamentárias contrárias a ele. Nesse contexto, o modelo de intervenção do Fica Vivo! se cristaliza porque se legitima e, assim, se consolida. Isso acaba, segundo percepção de gestores, por se constituir um fator que o protege das mudanças que

¹⁶ O programa, no entanto, não tem acesso a outras informações estatísticas pertinentes, como o número de tentativas de homicídios, ou outros eventos de criminalidade ou violências, importantes para a compreensão de um cenário mais amplo das dinâmicas criminais nos territórios, como demonstrado por seus Marcos Conceituais.

¹⁷ Ou entre diferentes programas que constituem a política de prevenção à criminalidade no estado.

podem ocorrer nos ambientes políticos nos quais ele se situa, mas que também leva à sua cristalização, com risco de que ocorra alguma perda de sua capacidade adaptativa, uma vez que a legitimidade implica um ‘pacto’ com seus agentes legitimadores.

Em suma, os processos de legitimação ocorrem em duas dimensões. Uma técnica, em que são utilizados indicadores capazes de **inferir** acerca da performance do programa sobre seus objetivos, gerando uma **crença** em sua efetividade, e uma dimensão operada em uma esfera política. As estratégias de aquisição de legitimidade do programa se dão, também, portanto, como um processo de negociação ou barganha com as diversas instituições que nele atuam, uma vez que cada uma pode ter uma perspectiva distinta do programa (seus objetivos, métodos, valores gerados), diante de suas diferenças de estrutura, cultura, linguagem, atuação.

4.2.5. Análise de interessados e participação de múltiplas instituições

O Fica Vivo! permanece, hoje, como um programa interinstitucional, do modo como pensado em seu desenho inicial. É constituído, assim, por uma multiplicidade de entidades e instituições que podem variar segundo o território de implementação. No contexto das comunidades, são constituídas redes de proteção local formadas por entidades como o Conselho Tutelar, o Cras, o Creas, centros de saúde, conselhos comunitários e escolas, lideranças e referências comunitárias como igrejas, entre outros. No que diz respeito aos atores institucionais, há a presença do Ministério Público, em uma perspectiva de intervenção estratégica, das secretarias (a exemplo da Suase) e das organizações policiais.

Diante dessa diversidade, o que existe são organizações e instituições com identidades, culturas e vocações distintas procurando atuar sobre o mesmo objeto. Isso faz com que, também segundo a percepção de gestores, a distribuição de papéis no contexto do programa não se dê de maneira suficientemente clara. As instituições tendem a atuar conforme sua especificidade interna, a despeito das características do programa e dos esforços levados a cabo pela gestão do Fica Vivo!. “(...) *os conflitos [entre instituições] acontecem o tempo todo e cada vez mais*”. (Entrevistado 2, Subsecretaria de Estado de Prevenção).

Um reflexo dessa discussão está na permanência de uma perspectiva ‘*punitivista*’ das instituições de segurança e justiça, que não agem segundo a perspectiva preventiva como a que norteia o Fica Vivo!. Os processos de negociação, no âmbito das relações entre instituições, são tidos como fundamentais e ocorrem ‘*caso a caso*’, sempre presentes no cotidiano do programa. “*A gente procura construir pontes*”. Essas limitações são percebidas por operadores e gestores, mas não necessariamente compõem diagnósticos mais orientados, capazes de nortear ações, ou participam de um desenho mais formalizado.

A heterogeneidade de instituições e organizações pode gerar, também, conflitos no que diz respeito à compreensão de quais são os objetivos do programa, qual o seu público, ou relativos à conceitualização do fenômeno de homicídios. Esses conflitos ocorrem sobretudo entre, de um lado, organizações de segurança e justiça e, de outro lado, organizações de prevenção à criminalidade. No entanto, se, no início da implementação do programa, a atuação do Gepar era um ponto de divergência, já que, naquele momento, configurava mais uma unidade de “*inteligência e força*” policial do que de prevenção, atualmente é maior a compatibilidade de sua atuação no programa, ainda que restem conflitos em determinados territórios. “*Ainda tem territórios em que a gente vê policial entrando em oficina e dando revista nos meninos lá dentro (...)*” mas são situações que dizem respeito a territórios específicos, lideranças específicas.

No que diz respeito ao Ministério Público, especificamente, e à Polícia Militar e ao Gepar, existem resoluções que formalizam e delineiam obrigações institucionais no contexto do programa. Os papéis, aqui, são suficientemente formalizados, mas não necessariamente claros aos parceiros, quando se executam as políticas ou se operacionalizam suas ações. Ainda assim, a presença do Programa Fica Vivo! em territórios só ocorre quando há a presença do Gepar, e a atuação do Ministério Público é fundamental em consecuições de ações mais cotidianas de atuação.

4.3. A polícia militar

As considerações que seguem foram realizadas com o uso de informações de entrevistas com policiais militares que participaram ou participam da implementação do Programa Fica Vivo!. Seu objetivo é compreender a atuação de uma organização apontada por idealizadores e gestores como não necessariamente aderente, do ponto de vista organizacional, com os princípios de prevenção à criminalidade e os dilemas de operacionalização daí advindos. Foram entrevistados membros da polícia militar de Minas Gerais, oficiais, que atuam em cargos de gestão da sua participação organizacional no programa.

4.3.1. Formulação do Fica Vivo!, Gepar e polícia comunitária

A falta de documentação do desenho do programa, de detalhamento das responsabilidades dos atores envolvidos e de documentos que guiassem a implementação do Fica Vivo! nas suas diversas localidades dificultou sua reprodutibilidade, criou uma dependência da atuação local às características mais individuais dos comandantes do Gepar das referidas comunidades e fez com que houvesse uma desconexão entre a ação policial e o programa. O desconhecimento da criação do Gepar pode ser visto neste comentário sobre sua criação, em que não houve menção ao Fica Vivo!:

“Nasceu lá no... com o aumento dos homicídios lá na região do Morro das Pedras, no ano de 2002 me parece, quando chegaram a matar líder comunitário, teve uma confusão. Aí nasceu a Patrulha Morro das Pedras; aí logo depois o Gepar [...]. Teve essas reuniões, aí ficavam assim: vai ser criado o Gepar, é um portfólio de serviços novo e tal, todos os aglomerados, principalmente os nossos, vão ter o Gepar” (Entrevistado 1, Polícia Militar de Minas Gerais).

Da perspectiva da polícia militar, além da desconexão com o Fica Vivo!, há uma confusão sobre o próprio conceito de polícia comunitária. Um dos entrevistados, por exemplo, compreende o Fica Vivo! como sucessor do ‘Rede de Vizinhos Protegidos’. Essa ‘parceria’ entre Polícia e Comunidade se dava por meio de doação e manutenção de viaturas, motos e bicicletas pelas associações de bairros ou de comércio da região para a polícia militar e a partir da articulação entre moradores dos bairros que faziam denúncias de pessoas consideradas suspeitas na região.

“Era como se fosse uma parceria com a comunidade [...], vinha de pessoas que tinham mais condições de nos ajudar para a gente ajudar a todos. Vamos dar um exemplo: tinha instituição que conseguia às vezes uma viatura, moto, bicicleta, conseguia equipamentos para a gente dar suporte na região dele. [...] Só que a gente já fazia o contrato para atender todo mundo. [...] O mesmo tanto que a gente vai rodar aqui a gente vai rodar no aglomerado. para dar suporte. [...] Eles faziam manutenção. Então esse policiamento comunitário começou mais assim, anterior ao Fica Vivo! Era mais a parceria com a própria comunidade. Mangabeiras, Minas II, essa parte do comércio no Sion.” (Entrevistado 1, Polícia Militar de Minas Gerais).

4.3.2. Avanços na ação policial

Apesar dessa desconexão na narrativa da criação do Gepar e da confusão sobre o que é o policiamento comunitário proposto pelo Fica Vivo!, as ações da polícia militar foram feitas de forma vinculada à proposta do programa. Foram ministrados cursos de formação em policiamento comunitário com enfoque sobre prevenção que transformaram a atuação da polícia ao longo do tempo. Buscou-se criar uma relação de maior proximidade com a comunidade, as instituições locais e os moradores de modo a qualificar a intervenção estatal.

Essa qualificação aconteceu por meio de atores centrais vinculados ao Fica Vivo!. A polícia militar começou a

utilizar o georreferenciamento dos crimes e homicídios para entender o local onde eles ocorriam. Os policiais adquiriram conhecimento sobre a comunidade, os nomes e apelidos dos becos, sobre as instituições, os principais atores e as gangues existentes no local. E as reuniões mensais com a equipe do Centro de Prevenção à Criminalidade (CPC) contribuíram para uma visão mais apurada dos conflitos que ocorriam na comunidade e que poderiam desencadear em homicídios. Esse trabalho de inteligência policial foi desenvolvido ao longo do tempo e permitiu uma ação mais tempestiva da polícia militar.

4.3.3. Retrocessos na ação policial

A despeito do fortalecimento da quantidade e qualidade das informações que o Gepar possui, sua atuação como polícia comunitária foi se perdendo ao longo do tempo. Um exemplo é o caso do aglomerado da Pedreira Prado Lopes que aconteceu nos primeiros anos do Fica Vivo!. Houve uma mudança na realidade local com o surgimento de uma ‘*cracolândia*’ na comunidade. O Gepar, na época, chamou outras instituições para entender como enfrentar esse novo problema e construiu, a partir disso, uma formação para seus policiais lidarem com dependentes químicos, além de novos protocolos de atuação, a partir da perspectiva de que “*Só operação não resolve*” (Entrevistado 3, Polícia Militar de Minas Gerais).

Essa atuação segue a proposta do Fica Vivo! e está em consonância com a metodologia de solução de problemas, de natureza preventiva, e proposta desde o início do processo de implementação.

Essa mesma visão de resolução de problemas e de polícia comunitária compartilhada pela polícia militar já não o é pelo entrevistado 2. Em sua perspectiva, a prevenção se faz a partir da realização de inúmeras operações policiais para se dar o exemplo de que ‘*o crime não compensa*’, como podemos ver nos trechos abaixo:

“Para controlar o homicídio, para controlar essa interação e afastar mais esses jovens do cenário nós precisamos fazer mais operações de combate ao tráfico de drogas, ao porte ilegal de armas de fogo. Que, conseqüentemente, quando a gente faz essas atividades, mesmo com uma apreensão, a gente consegue uma prevenção ao homicídio, ao próprio tráfico de drogas. Nós vamos minimizando aquela conduta delitiva naquela região. Claro que a gente precisa identificar os atores daquele ambiente, tentar dialogar com os jovens para que ele mude de comportamento. Temos que mostrar para eles que as apreensões são fruto de um trabalho que ele tá tentando fazer que não tá tendo êxito. [...] Para ele buscar um caminho alternativo, buscar uma ocupação que seja lícita.” (Entrevistado 2, Polícia Militar de Minas Gerais).

“Quando a Polícia Militar fala que naquele local em que havia o tráfico de drogas ninguém mais vai vender nada. Que nós vamos estar diuturnamente ali e que qualquer um que tentar comercializar algo ali nós vamos intervir, nós vamos prender, nós vamos conduzir, nós vamos parar com tudo. Esse papel eu tenho total convicção que é uma das ferramentas que tem um percentual bem considerável para uma transformação”. (Entrevistado 2, Polícia Militar de Minas Gerais).

4.3.4. Percepção sobre os resultados do programa

A polícia militar vê o Gepar e o Fica Vivo! como integrado ao território com os outros órgãos de segurança e de justiça e consideram essa articulação bastante positiva para sua atuação. Veem também o programa como uma política positiva, que trouxe resultados, mas que encontrou limitações no alcance de seus objetivos.

“De 2004 a 2011 valeu [...]. Deu resultado, deu. Só que chegava num ponto que não conseguia reduzir mais, que não dependia só da gente. [...] Empacava, não dava mais, não conseguia

zerar. Ia e voltava. [...] Só uma instituição trabalhando a coisa regride, volta, regride, volta. Quando todo mundo atua, se torna política e é como se fosse papel... Como se fosse missão de cada um fazer sua parte, aí as coisas têm um caminho de redução, redução, redução e consegue manter.” (Entrevistado 3, Polícia Militar de Minas Gerais).

Apesar da integração dos órgãos de segurança e justiça já serem um ponto forte da atuação local, a polícia militar entende que, sem uma ação intersetorial que busque garantir direitos básicos relacionados à moradia, saneamento, saúde, educação, emprego e renda, os resultados do Fica Vivo! se tornam voláteis e podem avançar e regredir.

5. Conclusões, quadro síntese avaliativo e recomendações

O primeiro processo de desenho e implementação do Fica Vivo! foi inspirado no Programa “Cessar Fogo”, levado a cabo pela Polícia de Boston. Naquele período, não havia modelos similares que pudessem servir de inspiração no Brasil nem na América Latina. Assim, quando criado, o Fica Vivo! foi norteado por experiências exitosas, ainda que advindas de outros contextos, e se configurou como um programa inovador porque preventivo, orientado por uma perspectiva multicausal sobre o fenômeno que buscava combater (homicídios entre jovens) e, por isso, interinstitucional.

A concepção de seu formato inclui estratégias de micro dissuasão – em situações focalizadas e específicas – associadas a ações de desenvolvimento social de territórios, também focalizados e específicos. Ações dessa natureza tiveram como subsídios informacionais estratégias anteriores em policiamento comunitário e um *survey* realizado, pelo Crisp, com a PMMG. Foram introduzidas também metodologias de análise espacial, e estreitadas as relações com as organizações policiais, sobretudo a militar, o que tornou possível estudos dos homicídios como fenômeno social e passível de ação pública. O problema dos homicídios entre jovens foi relacionado ainda a outros, como problemas de gangues, de identidades de territórios, temas societários, o que complexificou o modelo do Fica Vivo! estabelecido naquele período, embora de forma intuitiva.

Havia, assim, uma relação entre a emergência de um programa de prevenção de homicídios e marcos conceituais, bem como modelos inspiradores, diagnósticos e análise de dados, mas não havia, naquele momento, um desenho formal do programa, só elaborado quase uma década após sua implementação.

A princípio implementado pela Prefeitura de Belo Horizonte, sob a forma de projeto piloto no aglomerado Morro das Pedras, sua transferência para o governo estadual coincidiu com sua expansão. Isso levou à maior institucionalização das relações do programa com os territórios e a uma apropriação maior dos temas relacionados à segurança pública. O processo de institucionalização do Fica Vivo! representou também alterações importantes em seu modelo desde o projeto piloto. Desse modo, no que diz respeito às **dimensões políticas e de governança**, o programa foi delineado em um período político favorável a ações de natureza preventiva e voltadas para resultado, dada a emergência de governos que enfatizavam a gestão de políticas públicas além de certa permeabilidade das organizações de segurança a sua proposta. Nos dias atuais, um elemento de distinção entre os **processos políticos e de governança** do Fica Vivo! e outros programas preventivos no Brasil é a existência da Subsecretaria de Prevenção no governo de Minas Gerais, responsável pelo programa do ponto de vista organizacional. Isso permite sua continuidade política, além de assegurar orçamentos e gestão próprios.

Houve certa dificuldade nos processos de **aquisição de legitimidade** do programa pelas populações dos territórios onde seria implementado. Naquele período, a ideia que norteava o público era a de que os homicídios ocorriam exclusivamente entre criminosos e que, por isso, não diziam respeito à população ordeira. Desse modo, parte dos esforços no processo de construção do problema e de engendramento de governança consistiu em obter legitimidade entre a população por meio de um conjunto de ações levadas a cabo naquele período, como a oferta de seminários, oficinas e cursos.

O fato de **o processo de construção do problema de homicídios** ocorrer a partir da análise de dados de ocorrências disponibilizados pelas instituições policiais tornou possível, desde o início, que o programa observasse clareza sobre seu **objeto de intervenção** e sobre os seus **fatores causais**. Permitiu também clareza sobre as especificidades do fenômeno, tendo sido capaz de o distinguir de outras manifestações, o que gerou o desenho de ações mais focalizadas e adequadas.

No entanto, não houve registro algum dessas ações e desses esforços sob o formato de desenho de política pública, seja com o uso das ferramentas constantes nos modelos de marco lógico ou mapa de processos e resultados ou qualquer outra ferramenta de desenho. O que ocorreu foi o uso da metodologia de solução de problemas como o instrumento norteador e sistematizador do Fica Vivo!. **Os diagnósticos** (quantitativos e qualitativos) que antecederiam a entrada do programa em territórios passaram a se configurar como os únicos registros disponíveis, juntamente com os

planos locais. Mas seu objetivo não era o registro da metodologia de prevenção ali empregada, e sim o levantamento de informações específicas sobre território, de modo a se obter ações da política pública mais feitas sob medida.

O processo de formulação de problema ainda não foi hierarquizado. Não foram utilizadas ferramentas de desenho que estabelecessem uma hierarquia de proximidade ou que associassem de maneira clara problemas distintos e ações, em uma correspondência capaz de gerar maior alinhamento entre formulação, desenho e implementação. Aqui, instrumentos como árvores de problemas e soluções poderiam ter sido úteis, por serem capazes de formalizar e registrar os procedimentos de formulação, o que gera impactos importantes para replicações e avaliações. Também o **marco conceitual** que norteia o desenho do programa se deu de maneira informal, sem registros, o que também limita sua capacidade de nortear ações e ser replicado.

A capacidade norteadora dos diagnósticos foi diminuindo à medida em que o programa se expandia para muitos territórios distintos. **Diagnósticos, assim, passaram a ser produzidos de maneira ritualística**, com pouca coerência entre as informações por eles geradas e as ações de fato implementadas pelo programa. Mais uma vez, a ausência de desenho pode ter dificultado o processo de produção de acordo com as necessidades, ou adaptação de suas ações a contextos de territórios.

Por fim, a **construção de indicadores** permitiu não apenas a ampliação do programa e sua consolidação como política pública preventiva em segurança, mas também sua replicação em outros contextos. A despeito disso e do fato de os indicadores refletirem o programa em Belo Horizonte e sua região metropolitana, esse processo de construção não foi capaz de gerar adequação para a implementação do programa nos demais municípios do estado.

Outro efeito da ausência de procedimentos mais orientados de construção de desenho está no **estabelecimento de relações interinstitucionais**. As organizações policiais, sobretudo, demonstraram pouca ou nenhuma capacidade de adaptação à política, reproduzindo práticas reativas, sem a incorporação de ações caras ao Fica Vivo! e a modelos preventivos. Essa e outras agências de segurança e justiça não têm a prevenção à criminalidade como parte de suas ações (mesmo que o vocabulário de prevenção tenha sido incorporado por elas), situação que, mais uma vez, poderia ser minimizada (ou ao menos prevista) se houvesse um desenho formalizado.

Atualmente, a lógica de implementação do Fica Vivo! ainda se vincula mais ao cotidiano dos territórios e às causas específicas da ocorrência de crimes nas localidades focalizadas, do que a um desenho previamente estabelecido. Não houve adaptação formal a mudanças de cenário, apenas na dimensão real da implementação do programa. Na prática, novas ações foram surgindo a partir de demandas advindas de alterações contextuais, ou seja, o desenho metodológico formal não foi alterado, mas os processos de implementação, sim, recriaram o desenho, ainda que isso não tenha sido registrado ou sistematizado. Instrumentos como árvores de problemas e soluções podem ser capazes de formalizar e registrar os procedimentos de reformulação, mas foram elaborados quase uma década após o início do programa, como mencionado. Hoje, ainda, carecem de revisões que incorporem novas dinâmicas criminais, e novas atuações que nasceram nos processos cotidianos de intervenção.

O quadro seguinte busca realizar a análise de elementos que constituem os processos de desenho e aderência entre desenho e implementação do programa, desenvolvendo, a partir de variáveis específicas, as respostas dadas às perguntas avaliativas. Busca assim sintetizar as principais conclusões do processo avaliativo.

Módulos temáticos da avaliação	Dimensões da avaliação do desenho	Evidências coletadas	Conclusões
<p>Módulo 1: Motivadores para o programa e Formulação do problema</p>	<p>Fundamentos e antecedentes do programa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A proposição do programa está associada à emergência de um campo de estudos em segurança e criminalidade no Brasil e também dialoga com modelos de Polícia para Resultados. • O Fica Vivo! foi inspirado no Programa “Cessar Fogo”, da polícia de Boston. • O programa representou uma inovação quando implementado, dada a inexistência de modelos similares no país. • O programa se fundamentou em subsídios informacionais como motivação e legitimação (<i>survey</i>, diagnósticos e dados estatísticos). 	<p>O Fica Vivo! foi proposto em um contexto de emergência de programas de prevenção de homicídios e de modelos inspiradores e se organizou com base em diagnósticos e análise de dados, mas não havia, no momento da implementação, um desenho formal desses elementos.</p>
	<p>Relação entre os fundamentos e o desenho do programa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O desenho articula fundamentos de repressão qualificada e ações de micro dissuasão, prevenção social e desenvolvimento social • Notou-se sobreposição com ações de assistência social. • Baixa adaptação do desenho inicial às mudanças de cenário em territórios de implementação. 	<p>A lógica de implementação vincula-se ao cotidiano dos territórios e às causas específicas das ocorrências de crimes nas localidades focalizadas, mas não há o espelhamento disso no desenho previamente estabelecido.</p>

Módulo 2: O Marco conceitual e analítico do programa	Marco Conceitual ou Analítico	<ul style="list-style-type: none"> Houve a definição de um Marco Conceitual, com a identificação de perspectivas teóricas capazes de definir características e causas do problema de homicídios. Foram apontadas perspectivas teóricas múltiplas, mas foram utilizados conceitos sobretudo advindos da Teoria da Desorganização Social e Eficácia Coletiva. <p>Há clareza de gestores e atores responsáveis pelo desenho sobre o Marco Conceitual.</p>	<p>O Marco Conceitual não foi utilizado na constituição do desenho de ações mais específicas do programa, estando mais comumente presente “na cabeça” de seus idealizadores, do que em ferramentas de formalização.</p>
	Estabelecimento de objetivos gerais e específicos	<ul style="list-style-type: none"> Foram realizados, em um primeiro momento, diagnósticos para a definição de objetivos. Os objetivos são definidos de forma clara, em torno do controle de homicídios em territórios. 	<p>Os objetivos, em um primeiro momento, definidos com clareza, e com recorte sobre um fenômeno específico, com o tempo e o processo de implementação, acabaram se confundindo com ações de outras naturezas, como assistência social, mediação de conflitos, entre outras. Assim, os instrumentos de intervenção do Programa passam a se constituir como fim em si mesmo, em uma ‘confusão’ entre estratégias e objetivos.</p>
	Seleção do público-alvo e focalização existente no desenho do Programa	<ul style="list-style-type: none"> Os territórios de intervenção e o público-alvo foram selecionados norteado por diagnósticos. 	<p>Há a carência de registros formais dos procedimentos de seleção e focalização do programa. Além disso, com a expansão do Programa, os critérios de focalização, sobretudo territoriais, deixaram de ser aplicados, e ele passa a ser implementado sem considerar o território nem as alterações nas dinâmicas criminais.</p>

<p>Módulo 2: O Marco conceitual e analítico do programa</p>	<p>Processo de formulação do problema (homicídios) e aderência entre formulação de problema e ações</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A análise de dados de ocorrências de homicídios foi utilizada para a formulação do problema de intervenção do programa. • As características específicas das ocorrências de homicídios entre jovens também foram identificadas. • As causas multifatoriais do problema de homicídios foram compreendidas. • Os diagnósticos iniciais foram capazes de impactar a formulação de ações. • Ausência do uso de ferramentas metodológicas para o desenho de formulação do problema. 	<p>A capacidade norteadora dos diagnósticos, no que diz respeito à incidência de criminalidade, foi diminuindo, à medida em que o Programa se expandia para muitos territórios distintos. A ausência de um desenho formal, com o uso de ferramentas consolidadas de desenho, dificultou o processo de adaptação das ações a contextos criminais de territórios. A formulação do problema não hierarquizou causas e consequências.</p>
<p>Módulo 3: Organizações e atores</p>	<p>Análise de interessados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Houve mobilização e interlocução com atores públicos (Prefeitura, Ministério Público, Secretaria de Segurança, organizações policiais e órgãos civis comunitários). • Estratégias para obtenção de legitimidade do Programa foram identificadas (diagnósticos, controle de indicadores, apropriação por parte dos atores locais) 	<p>A análise de interessados e processos de mobilização foram realizados, mas não há o registro formal dessas ações. As organizações policiais demonstraram pouca ou nenhuma capacidade de adaptação à política, reproduzindo práticas reativas, sem a incorporação de ações fundamentais de modelos preventivos. Não havia um desenho para a seleção do público alvo, ou de mecanismos capazes de garantir que o Programa atinja o público alvo desejado.</p>

Módulo 3: Organizações e atores	Política e governança	<ul style="list-style-type: none"> • O ambiente político e institucional para a implementação do Programa foi identificado. • As organizações de segurança e justiça foram permeáveis ao desenho inicial do Programa. • Foram realizados encontros com parceiros e comunidades (processo de convencimento). • A localização do Programa em uma subsecretaria de prevenção abriu oportunidades para o estabelecimento de agendas definidas, gestão única, recursos específicos previstos em agenda orçamentária. 	<p>Não foram identificadas, limitações e conflitos entre organizações parceiras. Não houve a inserção das características dessas organizações, ou potencial de conflito, no desenho do programa.</p>
	Multi institucionalidade	<ul style="list-style-type: none"> • A compreensão do fenômeno dos homicídios em sua multicausalidade levou à necessidade de se estabelecer o caráter interinstitucional da intervenção no problema motivador do Programa. • Constituição de redes de proteção local, formadas por entidades como o Conselho Tutelar, CRAS, CREAS, Centros de Saúde, Conselhos comunitários e escolas, lideranças e referências comunitárias como Igrejas, entre outros. • Há a presença de atores institucionais, como o Ministério Público, em uma perspectiva de intervenção estratégica, das Secretarias (à exemplo da SUASE), e das organizações policiais. 	<p>A participação dos atores institucionais não foi delineada no desenho. As reuniões que ocorreram entre eles não foram descritas, de modo que sua memória se perdeu. A definição de papéis, ou a distribuição de responsabilidades entre as instituições era clara apenas para parte dos atores, e também não contou com um desenho prévio, sendo delineada apenas posteriormente. As instituições tendem a atuar conforme suas especificidades internas, a despeito nas características do Programa, e dos esforços da gestão central do Fica Vivo!.</p>

Módulo 4: Dados e informações sobre o Programa	Uso de diagnósticos para a caracterização de territórios	<ul style="list-style-type: none"> Existem atividades de acompanhamento das informações sobre homicídios, que estão georreferenciados. Há o uso de dados oriundos de diferentes instituições para qualificação de informações. Há coerência entre a natureza dos dados coletados e analisados e critérios posteriores para avaliação de impacto. <p>Mas não há o uso desses indicadores para o estabelecimento/decisões sobre ações.</p>	<p>O Fica Vivo! conta com a atuação de analistas em segurança pública. São realizadas, periodicamente, análises das dinâmicas das violências e criminalidade, de cada um dos territórios de atuação. Mas, atualmente, os diagnósticos nem sempre são utilizados para orientar ações. O conhecimento continua a ser produzido, mas de maneira ritualística, com pouco impacto sobre a tomada de decisão sobre o Programa.</p>
	Processos de monitoramento e avaliação	<ul style="list-style-type: none"> Programa delineado no contexto de gestão para resultados. Há produção de indicadores. Os indicadores são usados para monitoramento, mas para avaliação de impacto o uso é baixo. Os dados obtidos são pouco capazes de controlar variáveis intervenientes sobre a ocorrência de homicídios. 	<p>Não há uso dos indicadores para mensuração de resultados e impactos, mas, sim, a crença na capacidade de redução de homicídios, a despeito do fato de poder haver a interferência de fatores externos ao programa na ocorrência deste crime. Há a permanência de indicadores que refletem o programa em Belo Horizonte e sua Região Metropolitana, mas que não conseguem aderência à sua implementação nos demais municípios do estado.</p>

Fonte: Elaboração própria

Desse modo, há um desenho do programa, ele conta com definições do problema que busca enfrentar, delineando suas causas e consequências. Há também definições conceituais claras. Além disso, o desenho define seu público alvo, tendo focalização e definição de cobertura. No entanto, as distinções entre estratégias e fins se deu de maneira precária, sobretudo ao longo dos processos de implementação, e o programa estabeleceu de modo frágil as diferenças entre objetivos gerais e específicos, finais e intermediários. Ao longo do tempo, seus mecanismos de focalização e definição de cobertura perderam seu contorno metodológico, o que fez com que houvesse uma inversão entre “meios e fins”, ou seja, o programa passa a se constituir como um valor em si mesmo, tendo vários de seus procedimentos implementados de forma ritualística.

Retomando e respondendo às perguntas avaliativas, pode-se concluir o seguinte:

- **Há um marco conceitual que fundamenta o desenho do programa? Há uma distinção clara entre estratégias e fins? Como?**
 - o O Fica Vivo! possui um marco conceitual que norteia o desenho do programa baseados em teorias sobre as relações de causalidades imbricadas no fenômeno de homicídios. Isso ocorre, entretanto, de maneira informal, sem registros, o que prejudica a capacidade dessas teorias de orientar o desenho das ações.
- **O desenho do programa é claro, ou seja, apresenta uma definição do problema (com hierarquização de causas e consequências), de objetivos, de público-alvo (focalização e cobertura) e de ações de intervenção? Como?**
 - o Desde o primeiro desenho formal do programa Fica Vivo!, esforços têm sido feitos para se estabelecer uma lógica avaliativa. Eles se deram sobretudo por meio da realização de diagnósticos, análise de interessados para definição dos elementos do desenho.
 - o Porém, o processo de formulação de problema não foi hierarquizado. Não foram utilizadas ferramentas de desenho que estabelecessem hierarquia de proximidade ou que associassem de maneira clara problemas distintos e ações e levassem a mais coerência entre formulação, desenvolvimento e implementação.
 - o Instrumentos como árvores de problemas e soluções poderiam ter sido úteis, por formalizarem e registrarem os procedimentos de formulação, mas foram elaborados quase uma década após o início do programa. Assim, o marco lógico do programa parece ter mais uma função ritualística do que de ferramenta de desenvolvimento e monitoramento. Hoje ainda carecem de revisões que incorporem novas dinâmicas criminais e novas atuações dos processos cotidianos de implementação.
 - o Apesar do esforço de se estabelecer coerência entre meios e fins, outros aspectos (governança, relações interinstitucionais) foram menos delineados. Do ponto de vista do desenho formal, portanto, o programa teve algum nível de estruturação lógica, que, apesar de ser pouco registrada, está presente na cabeça dos atores envolvidos.
- **Qual é o arranjo de organizações e atores envolvidos no desenho do programa?**
 - o O arranjo é interinstitucional e prevê a constituição de redes de proteção social. A distribuição de papéis no contexto do programa não ocorre de maneira suficientemente clara. As instituições tendem a atuar conforme sua especificidade interna e suas expectativas, apesar das características do programa e dos esforços de sua gestão.
- **Como o desenho foi aplicado ou adaptado ao longo do processo de operacionalização do programa?**
 - o Do ponto de vista relativo à operacionalização do programa (ou em sua dimensão factual/real), observou-se, pela percepção dos entrevistados, que o desenho foi sendo reformulado e adaptado aos contextos locais quando seus objetivos foram sobrepostos aos de outras políticas (a assistência social por exemplo). Os critérios de seleção e focalização foram parcialmente considerados, e as estratégias de participação dos atores envolvidos não foram registradas.
 - o O acompanhamento de indicadores ou informações sobre o fenômeno dos homicídios entre jovens não é considerado para a realização de ações. Na prática, novas ações surgem a partir de demandas advindas das mudanças de cenário, ou seja, o mapeamento metodológico não foi alterado, mas, em alguma medida, os processos de implementação alteram-no ou o recriam.
 - o A repetição e avaliação do repertório local de atuação do programa representam um desafio em

função do fato de que eles não foram incorporados ao desenho formal.

- o O modelo do programa tem um grau de consolidação porque se legitima na prática. A legitimidade parece blindá-lo das eventuais mudanças nos ambientes políticos nos quais ele se situa.

Recomendações:

Em função das considerações apresentadas no quadro sintético e desenvolvidas no relatório de avaliação, recomenda-se a realização de uma revisão do desenho do programa, seu marco lógico, suas árvores de problemas e soluções ou a teoria do programa de modo a incorporar os seguintes elementos:

- (a) As “novas” características dos territórios de implementação;
- (b) As alterações ocorridas nas dinâmicas criminais desses territórios;
- (c) As alterações de características do público alvo.

Para a concretização dos itens (a), (b) e (c), sugere-se a realização de novos diagnósticos, que contemplem a coleta e análise dessas informações.

- (d) As ações do programa, que surgiram ao longo de sua trajetória de implementação, ou seja, o registro das ações e práticas e problemas reais que emergiram da rotina e do cotidiano. Em uma lógica de recriação do desenho do programa ao longo de sua execução, tais práticas passaram a ser incorporadas ao desenho do Fica Vivo! e, como não existem registros ou metodologia formal, é importante que elas sejam explicitadas, descritas e caracterizadas.

Esses processos de revisão de desenho deverão gerar:

- (a) Maior controle de gestão e controle informacional sobre a emergência de ações do programa;
- (b) Maior governança de seus gestores sobre processos de operacionalização do Programa;
- (c) Maior clareza sobre objetivos;
- (d) Maior distinção entre objetivos e estratégias;
- (e) Maior clareza acerca dos papéis de diferentes atores institucionais, e acerca da relação entre eles;
- (f) Possibilidades mais concretas de governança sobre diferentes ações, de distintas institucionais;
- (g) O estabelecimento de indicadores de monitoramento e avaliação mais realistas;
- (h) Possibilidades mais concretas de avaliações de resultados e impactos, que se deem de maneira mais científica.

6. Referências:

- ADAMS, R. **Differential Association and Learning Principles Revisited**. Social Problems, v. 20, n. 4, p. 458–470, abr. 1973.
- AGNEW, R. **A revised strain theory of delinquency**. Social forces, Oxford University Press, v. 64, n. 1, p. 151-167, 1985.
- AGNEW, R. **Reection on “a revised strain theory of delinquency”**. Social forces, Oxford University Press, v. 91, n. 1, p. 33-38, 2012.
- BECKER, Howard S. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2008 [1963].
- BRONZO, Carla; COSTA, Bruno (org). **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte: FJP, 2004
- BURGESS, R. L; AKERS, R. A. **A differential association rein- forcement theory of criminal behavior**. Social Problems, v.14, p. 128-147, 1966
- CARVALHO, A. et al. **Políticas Públicas**. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2002
- CASSIOLATO, M. GUERESI, S. **Como Elaborar um Modelo Lógico: Roteiro para Formular Programas e Organizar Avaliação**. Brasília, Ipea, 2010.
- COHEN, L.E.; FELSON, M. **Social change and crime rate trends: a routine activities approach**. American Sociological Review, v. 44, p. 588-608, 1979. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2094589>. Acesso em: 21 nov. 2021.
- CRESSEY, D. R. **The Theory of Differential Association: An Introduction**. Social Problems, v. 8, n. 1, p. 2–6, jul. 1960.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. **Avaliação de políticas públicas: por onde começar?: um guia prático da metodologia do marco lógico**/Fundação João Pinheiro, Diretoria de Políticas Públicas. – Belo Horizonte: FJP, 2021.
- JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2004.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005
- JANNUZZI, P. M., MIRANDA, W. L *Pradin e Monit: ferramentas para tomada de decisão no ciclo de políticas públicas*. Salvador, Boletim de Estatísticas Públicas, n.4, 2008, p.62-73.
- JANNUZZI, P.M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Alínea Editora, 2016.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A.: **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo. Ed. Atlas, 2001.
- MARQUES, Bruna Nayara. **Parcerias entre estado e terceiro setor: um estudo de caso da Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais**. Monografia apresentada ao curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Administração Pública. Belo Horizonte. 2015.
- MATSUEDA, R. L. **The Current State of Differential Association Theory**. Crime & Delinquency, v. 34, n. 3, p. 277–306, jul. 1988.
- MERTON, R. K. **Social structure and anomie**. American sociological review, JSTOR, v. 3, n. 5, p. 672-682, 1938.

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

MINAS GERAIS. **Decreto 47.553, de 7 de dezembro de 2018.** Regulamenta a qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização Social e a instituição do contrato de gestão e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47553&comp=&ano=2018> . Acesso em: 16 set. 2021.

MINAS GERAIS. 2019a **Contrato de Gestão nº 02-2019** <http://www.seguranca.mg.gov.br/component/gmg/page/2994-contrato-de-gestao-n-02-2019>

MINAS GERAIS. 2019b – **1º Relatório de Monitoramento** (01 março/31 maio de 2019) <http://www.seguranca.mg.gov.br/component/gmg/page/2994-contrato-de-gestao-n-02-2019>

MINAS GERAIS. **Contrato de Gestão n. 02/2019 firmado entre a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais e a OS Instituto Elo.** Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/tamir/Downloads/Termo%20Aditivo%20(Contrato%20de%20Gest%C3%A3o%20n%C2%BA%2002-2019).pdf>. Acesso em 31 de agosto de 2021.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2020-2023.** Belo Horizonte, 2020a. Disponível em: <<https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/546/221/1546221.pdf>>. Acesso em 31 de agosto de 2021.

MINAS GERAIS. Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2020b.

MIRANDA, Débora Silva de. **O papel da Política de Prevenção à Criminalidade para o alcance da Segurança Cidadã:** Estudo de caso dos programas de base local do Governo do Estado de Minas Gerais. 2015. 145 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

OLIVEIRA, Letícia Cancela de. **Parceirização entre Estado e terceiro setor:** uma análise institucional do modelo de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPIs) em Minas Gerais e da execução da Política de Prevenção Social à Criminalidade via Termo de Parceria. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

OSUNA, José Luis y MARQUEZ, Carolina (dirección e Ed) **Guia para la evaluación de políticas públicas.** Espanha, Instituto de Desarrollo Regional s/d – Capítulo Introdutório

RATTON, José L.; Azevedo, Rodrigo G. (Org.). **Crime, segurança e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014.

SAMPIERI, R.H., COLLADO, Carlos Fernandes. & LUCIO, Pilar Batista. **Metodologia de Pesquisa, 3 ed, São Paulo-S.P.** Editora Mc Graw – Hill, 2006.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. SUPERINTENDÊNCIA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE. **Prevenção Social à Criminalidade. A experiência de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2009.

SILVEIRA, Andréa Maria. **Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo! no Morro das Pedras em Belo Horizonte.** 2007. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SINHORETTO, Jacqueline. **Seletividade penal e acesso à justiça.** In: Lima, R. S.; Ratton, J.L.; Azevedo, R. G. Crime, Polícia e Justiça no Brasil. Contexto, p. 400-410. São Paulo. 2014.

SOUZA, Talles Andrade de. **A implementação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais: Paradigmas, Coalizões e Incrementalismo**. 2016. 290 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

SUTHERLAND, E. H.; CRESSEY, D. R.; LUCKENBILL, D. F. **Principles of criminology**. 11. ed ed. Dix Hills, N.Y: General Hall, 1992.

TILLYER, M. S. **General multilevel opportunity and crime events**. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, v. 31, p.107-21, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1043986214552621>. Acesso em: 15 dez. 2021.

WILCOX, Pamela; CULLEN, Francis T. **Situational Opportunity Theories of Crime**. *Annual Review of Criminology*, v. 1, p.12.1-12.26, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-032317-092421>. Acesso em: 2 nov. 2021.

ANEXO I: Protocolo 1 de Formulário de Entrevistas. Pesquisadores Participantes dos Processos de Desenho

INTRODUÇÃO

Bom dia (Boa tarde/noite). Meu nome é _____. Queremos agradecer sua participação. Nós somos uma equipe do NIMA, da Fundação João Pinheiro, e estamos nesta pesquisa para estudar as questões referentes ao desenho do Programa Fica Vivo!. Por favor, sinta-se à vontade para participar e expressar suas ideias. Queremos acumular o máximo de informações de seus depoimentos por isso, essa discussão será gravada. O senhor pode, porém, ficar absolutamente tranquilo com relação ao sigilo de todas as informações. Em outras palavras, você não será identificado em nenhum relatório, livro ou qualquer outro texto. Antes de começarmos, gostaria de perguntar algumas informações a respeito de sua trajetória.

Identificação e trajetória

IT. 1 Nome, instituição e cargo

IT.2 Conte rapidamente sobre sua trajetória com o programa Fica Vivo!

QUESTÕES

Módulo 1: Motivadores para o programa e Formulação do problema

(Padrão Normativo: Diz respeito aos objetivos desejados pela sociedade e aos meios legítimos para sua obtenção. A formulação do problema. A decomposição do problema em subproblemas. Análise de dados quantitativos. Análise de dados qualitativos. Diagnóstico. Construção de uma hierarquização das causas do problema.)

MF. 1 O programa Fica Vivo! foi inspirado em outros programas, anteriores a ele? [] { }

Probes

1.1). Quais programas? [] { }

1.2). Quem foram os atores que se aproximaram desses programas inspiradores? [] { }

1.3). Em se circunstâncias se deram o conhecimento desses programas? [] { }

1.4). Quais as principais características desses programas? [] { }

MF. 2. É possível identificar o que motivou o Fica Vivo!? [] { }

Probes

2.1). Quais os objetivos desejados inicialmente? [] { }

2.2) O que legitimou o programa à época de seu primeiro desenho? [] { }

2.3). Quais eram as circunstâncias políticas para sua implementação? [] { }

MF. 3. Como o problema que motivou o Fica Vivo! foi formulado? [] { }

Probes

- 3.1) Análise de dados quantitativos e qualitativos? [] { }
- 3.2). Houve diagnóstico? Quem o realizou? Como? [] { }
- 3.3). Houve a decomposição do problema em subproblemas? [] { }
- 3.4). Houve uma hierarquização das causas do problema? [] { }

Módulo 2: O Marco Analítico do Programa

(Refere-se ao estabelecimento de causa e efeito, pela política, a respeito de seu objeto de intervenção. Como se dá esse estabelecimento? As teorias centrais no campo de conhecimento da área aparecem de que maneira no programa?)

MA. 1. Quais foram as teorias sobre o fenômeno da criminalidade que orientaram a formulação do Fica Vivo!? [] { }

Probes

- 1.1) Teoria da Associação Diferencial? Como? [] { }
- 1.2). Teoria da Anomia Social? Como? [] { }
- 1.3). Teoria do Contexto das Oportunidades? Como? [] { }
- 1.4). Teoria da Desorganização Social e Eficácia Coletiva? Como? [] { }

Módulo 3: Organizações e Atores

(Refere-se às maneiras de distribuição de responsabilidades, mecanismos de decisão e formas de coordenação de ações. Políticas preventivas, intersetoriais e multidisciplinares se deparam com organizações com fortes estruturas burocráticas, rígidas e recalcitrantes a processos de mudança e adaptação.)

OA. 1. Quais organizações tinham atuação prevista no desenho inicial do Fica Vivo!? [] { }

Probes

- 1.1). Quais os diferentes papéis dessas organizações? [] { }
- 1.2). Como o desenho do programa previu a relação entre as diferentes organizações? [] { }
- 1.3). Diferenças culturais entre organizações foram previstas? Como? [] { }

OA. 2. O desenho do Fica Vivo! contou com uma análise de interessados? [] { }

Probes

- 2.1). Quais os atores previstos? [] { }
- 2.2). Quais as formas previstas para participação? [] { }
- 2.3). Qual era o modelo de gestão do desenho? (Administração de recursos, mudanças de contexto, etc.) [] { }
- 2.4). Como se deu a definição do público alvo da política? [] { }
- 2.5). Quais foram os critérios de focalização do desenho? [] { }
- 2.6). Os critérios de focalização afetaram o desenho das ações específicas do programa? Como? [] { }

Módulo 4: MARCO LÓGICO

(Refere-se ao uso das ferramentas de marco lógico na definição do desenho da política.)

ML. 1. Houve uso da ferramenta de marco lógico quando da confecção do desenho do Fica Vivo!? [] { }

Probes

- 1.1). Novamente, como se deu o diagnóstico, e como ele participou do marco lógico? [] { }
- 1.2). Os diagnósticos afetaram o desenho das ações? Como? [] { }
- 1.3). Como a definição do Público Alvo participou do marco lógico? [] { }
- 1.4). Foram, no desenho, estabelecidas condições para mensuração de resultados e impactos do programa [] { }
- 1.5). O desenho contou com o estabelecimento claro de meios e alternativas de intervenção? Como isso se deu? [] { }
- 1.6). Houve hierarquização de objetivos (árvore de problemas e árvore de objetivos)? Como isso se deu? [] { }
- 1.7). Houve a previsão de avaliação e gestão por resultados, no desenho? Como isso se deu? [] { }
- 1.8). Houve previsão de divulgação de resultados e impactos da avaliação sobre o programa? Como isso se deu? [] { }

ML. 2. Os dados e informações previstos pelo desenho dizem respeito a resultados relacionados a objetivos? Como? [] { }

ML. 3. Os dados e informações previstos pelo desenho dizem respeito ao volume de ações implementadas pelo programa? Como? [] { }

ML. 4. Os dados e informações previstos pelo desenho dizem ao nível de adesão às ações implementadas pelo programa? Como? [] { }

Codificação

Adequado [A]. Inadequado [I]. Repetitivo [R]. Saturado [S] { } Tempo em minutos

ANEXO II: Protocolo 2 de Formulário de Entrevistas. Gestores do Programa

INTRODUÇÃO

Bom dia (Boa tarde/noite). Meu nome é _____. Queremos agradecer sua participação. Nós somos uma equipe do NIMA, da Fundação João Pinheiro, e estamos nesta pesquisa para estudar as questões referentes ao desenho do Programa Fica Vivo!. Por favor, sinta-se à vontade para participar e expressar suas ideias. Queremos acumular o máximo de informações de seus depoimentos por isso, essa discussão será gravada. Você pode, porém, ficar absolutamente tranquilo com relação ao sigilo de todas as informações. Em outras palavras, você não será identificado em nenhum relatório, livro ou qualquer outro texto. Antes de começarmos, gostaria de perguntar algumas informações a respeito de sua trajetória.

Identificação e trajetória

IT. 1 Nome, instituição e cargo

IT.2 Conte rapidamente sobre sua trajetória no programa Fica Vivo! (Há quanto tempo trabalha no programa, o que faz, quais são as suas atribuições?)

QUESTÕES

Módulo 1: Motivadores para o programa e Formulação do problema

(Padrão Normativo: Diz respeito aos objetivos desejados pela sociedade e aos meios legítimos para sua obtenção. A formulação do problema. A decomposição do problema em subproblemas. Análise de dados quantitativos. Análise de dados qualitativos. Diagnóstico. Construção de uma hierarquização das causas do problema.)

MF. 1 você sabe se o programa Fica Vivo! foi inspirado em outros programas, anteriores a ele? [] { }

Probes

1.1). Quais programas? [] { }

1.2). Quem foram os atores que se aproximaram desses programas inspiradores? [] { }

1.3). Quais as principais características desses programas? [] { }

MF. 2. É possível, hoje, identificar o que motivou o Fica Vivo!? [] { }

Probes

2.1). Quais os objetivos desejados inicialmente? [] { }

2.2). O que legitimou o programa à época de seu primeiro desenho? [] { }

2.3). Os critérios de legitimidade do programa permanecem os mesmos? [] { }

- 2.4). Quais eram as circunstâncias políticas para sua implementação? [] { }
- 2.5). Os objetivos pensados inicialmente ainda norteiam o Programa? Eles ainda são válidos? [] { }
- 2.6). As circunstâncias políticas para a implementação do Programa foram alteradas? Como? [] { }

MF. 3. Como o problema que motiva o Fica Vivo! é formulado? [] { }

Probes

- 3.1). Há análise de dados quantitativos e qualitativos? Como se dá essa análise? [] { }
- 3.2). Há diagnóstico periódico? Quem o realiza? Como? [] { }

Módulo 2: O Marco Analítico do Programa

(Refere-se ao estabelecimento de causa e efeito, pela política, a respeito de seu objeto de intervenção. Como se dá esse estabelecimento? As teorias centrais no campo de conhecimento da área aparecem de que maneira no programa?)

MA. 1. Você tem conhecimento de teorias sobre o fenômeno da criminalidade que orientaram a implementação do Fica Vivo!? [] { }

Probes

- 1.1). Quais são essas teorias? [] { }
- 1.2). Como se dá a participação dessas teorias na implementação do programa? [] { }

Módulo 3: Organizações e Atores

(Refere-se às maneiras de distribuição de responsabilidades, mecanismos de decisão e formas de coordenação de ações. Políticas preventivas, intersetoriais e multidisciplinares se deparam com organizações com fortes estruturas burocráticas, rígidas e recalcitrantes a processos de mudança e adaptação.)

OA. 1. Quais organizações atuam no contexto do Fica Vivo!? [] { }

Probes

- 1.1). Quais os diferentes papéis dessas organizações? [] { }
- 1.2). Como se dá a relação entre as diferentes organizações? [] { }
- 1.3). Existem diferenças culturais entre organizações? Elas constituem empecilho para o Programa? Como? [] { }
- 1.4). Existem conflitos entre as organizações que participam do programa? Eles constituem empecilho para o Programa? Como? [] { }

OA. 2. O desenho do Fica Vivo! conta com uma análise de interessados? [] { }

Probes

- 2.1). Quais os atores previstos? [] { }
- 2.2). Os atores previstos são aqueles que de fato participam do programa? [] { }
- 2.3). Quais as formas previstas para participação? [] { }
- 2.4). Qual é o modelo de gestão do Fica Vivo!? (Administração de recursos, mudanças de contexto, etc.) [] { }
- 2.5). Como se dá a definição do público alvo da política? [] { }
- 2.6). Quais são os critérios de focalização da política? Esses critérios funcionam? [] { }
- 2.7). Os critérios de focalização afetam, de fato, a implementação das ações específicas do programa? Como? [] { }

Módulo 4: MARCO LÓGICO

(Refere-se ao uso das ferramentas de marco lógico na definição do desenho da política, e sua pertinência para os processos de implementação de ações.)

ML. 1. Você tem conhecimento do uso da ferramenta de marco lógico no desenho do Fica Vivo!? [] { }

Probes

- 1.1). Como se dá o diagnóstico, e como ele participa do marco lógico? [] { }
- 1.2). Os diagnósticos afetam o desenho das ações? Como? [] { }
- 1.3). Os diagnósticos afetam a implementação cotidiana das ações? Como? [] { }
- 1.4). Como se dá a definição do Público Alvo? Ela afeta a implementação cotidiana das ações? Como? [] { }
- 1.5). Há mensuração de resultados e impactos do programa? Como ela se dá? Ela afeta a implementação cotidiana das ações [] { }
- 1.6). O desenho do Fica Vivo! conta com o estabelecimento claro de meios e alternativas de intervenção? Como isso afeta a implementação cotidiana das ações? [] { }
- 1.7). Há avaliação e gestão por resultados? Como ela se dá? Ela afeta a implementação cotidiana das ações? [] { }
- 1.8). Há previsão de divulgação de resultados e impactos da avaliação sobre o programa? Como ela se dá? Ela afeta a implementação cotidiana das ações? [] { }

ML. 2. Os dados e informações sobre o Fica Vivo! dizem respeito a resultados relacionados a objetivos? Como? [] { }

ML. 3. Os dados e informações sobre o Fica Vivo! dizem respeito ao volume de ações implementadas pelo programa? Como? [] { }

ML. 4. Os dados e informações sobre o Fica Vivo! dizem ao nível de adesão às ações implementadas pelo programa? Como? [] { }

Módulo 5: IMPLEMENTAÇÃO

(Refere-se aos elementos mais específicos dos processos de implementação do programa.)

I. 1. Como se dão as entregas do programa aos beneficiários? [] { }

Probes

1.1). Quais atividades são realizadas para que essas entregas sejam possíveis? [] { }

1.2). Quais recursos são necessários para a realização de cada uma dessas atividades? [] { }

I. 2. Quais os riscos inerentes ao programa (fatores que podem afetar negativamente seu desenvolvimento)? [] { }

I.3. Qual influência (positiva ou negativa) os seguintes atores podem exercer sobre o programa: [] { }

- Sociedade civil; [] { }
- SEJUSP e DEPEN; [] { }
- PC e PM; [] { }
- Órgãos municipais; [] { }
- Poder Judiciário; [] { }
- MP; [] { }
- Equipe Gestora. [] { }

I.4. Quais os principais desafios da equipe gestora? [] { }

Codificação

Adequado [A]. Inadequado [I]. Repetitivo [R]. Saturado [S] { } Tempo em minutos



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.