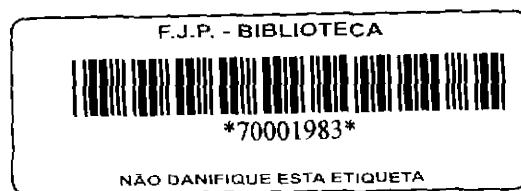


Diogo Sie Carreiro Lima



Análise do PROGRAMA FICA VIVO à luz da técnica de planejamento estratégico  
Planejamento Estratégico Situacional – PES

Belo Horizonte  
Fundação João Pinheiro  
Novembro de 2004

MC  
1983

Diogo Sie Carreiro Lima

**Análise do PROGRAMA FICA VIVO à luz da técnica de planejamento estratégico  
Planejamento Estratégico Situacional – PES**

Monografia apresentada para a conclusão do Curso Superior de Administração – habilitação em Administração Pública, à Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Orientação: Iara Leal Santana.

Belo Horizonte  
Fundação João Pinheiro  
Novembro de 2004

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	
BIBLIOTECA	
N.º	MC 1983
Vol.	Ex.
Data:	06/07/06

## **Agradecimentos**

Gostaria de agradecer a todos que direta ou indiretamente ajudaram a me preparar para o cumprimento de mais esta etapa. Os colegas de Superintendência de Extensão, os colegas de CSA (PCG), os colegas de turma sempre deztמידos, a minha orientadora Iara pelo apoio na reta final, ao Paulo de Tarso pela ótima sugestão de estudo do tema, e claro, a meus pais e irmão, que sempre se prontificaram a me ajudar no que fosse preciso. Ah, e ao O'River pelos momentos de alegria que nos proporcionaram ao longo destes quatro anos... Quem sabe eles não resolvem voltar para o prazer geral da nação azul?

*“A ciência tem disciplinas, a universidade tem departamentos, o governo tem setores, porém a realidade tem problemas”.*

Carlos Matus

## Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar o método de planejamento do Programa de controle de homicídios denominado Fica Vivo, da Secretaria de Estado de defesa Social, de modo a verificar as virtudes e os vícios do mesmo sob a ótica teórica do Planejamento Estratégico Situacional - PES.

Os dados necessários à avaliação do planejamento e gestão adotados foram obtidos através de visitas à coordenação do programa, a visitas a encontros de parceiros, e entrevistas não estruturadas a gestores da Secretaria. A documentação pertinente ao programa presente na Secretaria e disponibilizada pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), e a bibliografia relacionada à metodologia de planejamento PES também foram analisados.

Os resultados verificados após uma avaliação do planejamento e gestão relativos ao programa Fica Vivo, evidenciaram a complexidade e qualidade dos mesmos, embora alguns fatores estejam fora do padrão definido pelo Planejamento Estratégico Situacional.

## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 ANTECEDENTES.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 PLANEJAMENTO NO BRASIL PRÉ-DÉCADA DE 90.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 CRÍTICA AO PLANEJAMENTO TRADICIONAL .....</b>	<b>14</b>
<b>2.3 REFORMA GERENCIAL .....</b>	<b>16</b>
<b>2.4 IMPLANTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO BRASIL .....</b>	<b>18</b>
2.4.1 O QUE É PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....	18
2.4.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO BRASIL .....	20
<b>3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL – PES .....</b>	<b>23</b>
<b>3.1 CONCEITO.....</b>	<b>23</b>
<b>3.2 MOMENTOS DA DINÂMICA DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO SITUACIONAL .....</b>	<b>26</b>
3.2.1 MOMENTO EXPLICATIVO .....	28
3.2.2 MOMENTO NORMATIVO – PRESCRITIVO .....	30
3.2.3 MOMENTO ESTRATÉGICO .....	31
3.2.4 MOMENTO TÁTICO-OPERACIONAL .....	32
<b>3.3 SÍNTESE DA ANÁLISE ESTRATÉGICA .....</b>	<b>32</b>
<b>4 PROGRAMA FICA VIVO.....</b>	<b>38</b>
<b>4.1 CONTEXTO SOCIAL E VIOLÊNCIA .....</b>	<b>38</b>
<b>4.2 DIRETRIZES DO ESTADO DE MINAS GERAIS .....</b>	<b>39</b>
<b>4.3 PROGRAMA FICA VIVO .....</b>	<b>41</b>
4.3.1 INTRODUÇÃO.....	41
4.3.2 MÉTODO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO PROGRAMA FICA VIVO .....	42
4.3.2.1 Planejamento.....	42
4.3.2.2 Gestão .....	43

4.3.3 DESCRIÇÃO DO PROGRAMA.....	44
4.3.3.1 Diagnóstico .....	44
4.3.3.2 Pressupostos de ação .....	50
4.3.3.3 Objetivos traçados.....	54
4.3.3.4 <i>Propostas de Intervenção</i> .....	55
4.3.3.5 Estrutura .....	57
4.3.3.5.1 Ações da Polícia Militar de Minas Gerais.....	62
4.3.3.5.2 Ações da Polícia Civil de Minas Gerais.....	66
4.3.3.6 Resultados.....	67
<b>5 PROGRAMA FICA VIVO SOB A ÓTICA DO PES.....</b>	<b>70</b>
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>75</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>79</b>
<b>ANEXO I – PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PMDI) – INICIATIVAS ESTRATÉGICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – PÁGS 106 E 107.....</b>	<b>84</b>
<b>ANEXO II – DECRETO 43.334/2003 – CRIA O PROGRAMA CONTROLE DE HOMICÍDIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....</b>	<b>87</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo consiste em uma monografia de final de curso, exigida para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública. O Curso Superior de Administração Pública é ministrado pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

O tema planejamento estratégico ganhou relevância a partir de 1995, com o advento do Plano Diretor da Reforma do Estado no governo federal brasileiro; e mais ainda, com a adoção por parte do Estado de Minas Gerais de um projeto de reforma na mesma direção adotado pelo atual governo 2003-2006. Os autores-chaves no assunto são, principalmente, Carlos Matus e Henry Mintzberg, cujas obras têm sido base para diversas análises.

O planejamento estratégico tem sido ressaltado como importante método para o ataque e posterior redução das desigualdades sociais. Com índices de violência que cresceram em torno de 100% no período de 1997 a 2001, os custos desta para o Brasil têm sido altos. Segundo Quadro (1999), em 1999 o Banco Interamericano de Desenvolvimento publicou um estudo informando que a violência custou ao Brasil a cifra de R\$ 84 bilhões, o que equivalia a 10% do PIB nacional.

*É neste pano de fundo que esta monografia se insere. Diante dos escassos recursos que Estado de Minas Gerais possui orçamentariamente e financeiramente e da exigência constitucional de se discriminar os investimentos em programas, através do PPAG, a necessidade de eficiência nestes programas é essencial para que se promova o desenvolvimento. Diante de tal fato, o problema desta Monografia é o método de planejamento adotado pelo Estado de Minas Gerais utilizado no Programa Fica Vivo, e o contraste entre o modelo de planejamento efetivamente adotado no programa com a técnica de planejamento conhecida como Planejamento Estratégico Situacional. Este é o objetivo geral da Monografia, analisar o método de planejamento e gestão do Programa Fica Vivo, de modo a verificar as virtudes e os vícios do mesmo em relação ao Planejamento Estratégico Situacional.*

Para se analisar o programa, deve-se portanto, analisar os antecedentes do planejamento brasileiro no âmbito da segurança pública, analisar a metodologia de

Planejamento Estratégico Situacional, analisar o planejamento adotado pelo programa Fica Vivo (metodologia de solução de problemas), e a gestão coordenada adotada no programa.

A monografia está dividida em cinco seções. Na primeira seção, será feita uma breve exposição do contexto em que o planejamento governamental foi introduzido e desenvolvido no Brasil. Na segunda seção, discute-se propriamente o conceito de planejamento estratégico situacional, sem pretender esgotar ou abarcar todas as definições presentes na literatura. Na terceira seção, o Fica Vivo, programa do Estado de Minas Gerais para a redução dos homicídios, será descrito, para que, posteriormente, sirva para a análise a ser conduzida na quarta seção, sob a perspectiva do planejamento estratégico situacional. Por fim, na conclusão, serão explicitadas as análises acerca do planejamento adotado pelo programa e seus contrastes frente ao planejamento estratégico situacional.

Este trabalho foi desenvolvido a partir da análise da bibliografia pertinente ao tema planejamento estratégico situacional, de textos sobre o programa Fica Vivo, de entrevistas com os parceiros do programa, e na análise das atividades de coordenação desenvolvidas pela Superintendência de Prevenção à Criminalidade, componente da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais.

## 2 ANTECEDENTES

### 2.1 Planejamento no Brasil pré-década de 90

Dois fatores foram decisivos para que o Brasil adotasse uma política de substituição de importações baseado no investimento governamental nas décadas de 1930/1940. A crise cafeeira, em que havia alto nível de dependência da economia brasileira em relação às exportações de café e que foi provocada pela Crise de 1929 na Bolsa de Nova York, e com o advento da 2ª Guerra Mundial onde houve uma crise de abastecimento devido ao alto grau de dependência da economia brasileira em relação a produtos importados.

Tal ideário desenvolvimentista, que se fortaleceu desde década de 1930, encontrou na Comissão Econômica da América Latina (CEPAL), em termos de teoria econômica, sua representação máxima (BIELSCHOWSKY, 1995).

Este foi o pontapé inicial para o planejamento no Brasil, essencialmente econômico,

Nunca é demasiado frisar que o desenvolvimento econômico é, essencialmente um processo cumulativo, uma espécie de reação em cadeia. (...) Para que os benefícios do processo cumulativo sejam plenamente utilizados é preciso, entretanto, uma determinada velocidade de desenvolvimento e, em particular, que o crescimento da renda exceda o ritmo de crescimento da população por uma margem suficiente para apressar a acumulação de capital. Dada a escassez de recursos internos característica dos países subdesenvolvidos, de um lado, e o parco volume de migração internacional de capitais, de outro, o desenvolvimento econômico espontâneo tende a ser, em nossos dias, demasiado lento. Unicamente através do planejamento se poderia lograr uma disciplina de distribuição de fatores capaz de evitar duplicação competitiva de facilidades e desperdício de recursos, promover a intensificação de “investimentos-chave” que permitam ritmo mais rápido de capitalização e, finalmente, distribuir as tarefas promocionais entre os setores público e privado (CAMPOS<sup>1</sup> *apud* BIELSCHOWSKY, 1995).

---

<sup>1</sup> CAMPOS, Roberto. **Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos.** *Digesto Econômico*, São Paulo, abr. 1952.

O planejamento no Brasil teve início em 1939 com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional. O modelo de industrialização por substituição de importações assim como em outros países sul americanos permaneceu desde a década de 30 até a década de 70 quando o ciclo se completou.

A substituição de importações é um processo de desenvolvimento que se orienta sob o impulso de restrições externas, no caso brasileiro a 2ª Guerra Mundial, e que se manifesta através da ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial. Este processo possui limitações internas, que impedem o processo de continuidade da industrialização, como por exemplo, as dimensões e estrutura do mercado nacional, a natureza da evolução tecnológica e a desproporção dos recursos produtivos (TAVARES<sup>2</sup> *apud* BIELCHOWSKY, 1995).

Em Minas Gerais, como diria Jack Siqueira (2001, p.182), o primeiro plano de desenvolvimento que abrangeu os setores econômico, social, físico e administrativo, foi o Plano de Recuperação Econômica e de Fomento da Produção, de 1947, mais conhecido como Plano Gianneti.

Porém, o Estado brasileiro entrou em dificuldade. A causa mais remota foi a primeira grande crise do petróleo em 1973, que provocou uma crise internacional intensa, que aliada à política agressiva do governo militar brasileiro que manteve os investimentos mesmo após o fracasso do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) via endividamento externo, causou a decadência financeira do Estado brasileiro, que desde então não conseguiu reequilibrar as contas cambiais e o balanço de pagamentos (KON, 1999). Riani (2002) apontou a necessidade de financiamento dos constantes déficits e a impossibilidade de pagamento das dívidas e de seus encargos, como a principal causa do endividamento e conseqüentemente da perda da capacidade de investimento do Estado. Devido a isto, o governo entrou no processo de “rolagem da dívida”, transferindo esses compromissos para o estoque da dívida. Houve, portanto, o esgotamento da estratégia de desenvolvimento observada até os anos 70, baseada na elevada intervenção estatal nas atividades econômicas e nos ciclos de substituição de importação. A crise do setor público estendeu-se às empresas estatais e ao final da década de 80, o Estado encontrava-se paralisado, sem capacidade de desempenhar suas

---

<sup>2</sup> TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

funções básicas na área social, de manter os setores cujo monopólio lhe era atribuído por lei e de garantir os investimentos necessários para manutenção e ampliação da infra-estrutura (PPA 1996-99 – Mensagem ao Congresso, 1996).

Aliada à crise internacional, observou-se ao longo da história em grande parte dos planos postos em prática, a incapacidade de continuação do processo em toda sua trajetória, devido a dificuldades técnicas como falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infra-estrutura e controle efetivo, sobrepujando inclusive insuficiência de recursos financeiros ou instabilidade política crônica. Os planos postos em prática, em particular a partir da década de 80, tendo em vista as condições econômicas e conjunturais do país, dedicaram-se especificamente à estabilização da economia, sendo parciais e de preocupação de curto prazo, ou seja, sem globalidade e abrangência de um plano de desenvolvimento (KON, 1999).

Kaplan (1971) aponta vários fatores exógenos ao Estado que influenciaram negativamente o processo e capacidade de planejamento dos Estados latino-americanos, aí incluído o Brasil. A estrutura de poder mundial, incluindo-se Estados e empresas multinacionais especialmente através da hegemonia dos Estados Unidos, faz com que as decisões tomadas por ele influenciem toda a formulação e execução das políticas dos países periféricos. Decisões estas, referentes a comércio exterior; aos investimentos; às localizações; à tecnologia; à produção; à ocupação; à criação e distribuição de renda; aos tipos de especialização; aos esquemas de equilíbrio e desequilíbrio entre países; áreas, setores e grupos sociais; ao grau de integração interna e regional. Kaplan (1971) afirma que:

Os movimentos e resultados do comércio exterior e dos termos de intercâmbio, a canalização de capitais, a queda das reservas monetárias e da capacidade de importar, assim como o endividamento externo, fixam limites para a capitalização e o uso de recursos reais e potenciais dos países latino-americanos, reduzindo drasticamente as possibilidades de planejamento efetivo. Convertem assim, em circunstâncias que escapam, na sua essência, à esfera de ação do país e do Estado; modificam as circunstâncias previstas na formulação dos planos e que condicionarão sua execução e seus resultados.

Kaplan (1971) também destaca que a natureza do planejamento se manifesta nas próprias deficiências dos planos formulados e executados em toda a

América Latina até a data do estudo, contribuindo para tirar-lhes a viabilidade.

Destacam-se:

- Oscilação entre planos globais de orientação macroeconômica, de longo prazo, e planos que surgem como ampliação de iniciativas parciais e projetos específicos, de curto prazo, não inter-relacionados, sem ligação e integração de ambos os enfoques;
- Indefinição das metas de crescimento incorporadas nos planos em longo prazo, em termos de ocupação, produtividade, qualificação de recursos humanos e distribuição de renda e do poder;
- Dissociação entre política econômica concreta e os planos;
- Falta de especificação de medidas condizentes aos resultados desejados e de instrumentação dos planos de acordo com políticas específicas (monetárias, cambiais, fiscais, etc.);
- Inexistência e insuficiência de mecanismos de aplicação a curto e médio prazo, ou seja, planos de investimento público dotados do devido ajuste entre metas e previsões de financiamento; orçamentos-programa; planos de operação e orçamentos econômicos anuais, e projetos específicos de investimento.

A isto tudo, adiciona-se o fato do órgão de planejamento existir e funcionar dissociadamente dos ministérios e departamentos administrativos regulares e das forças sócio-econômicas e políticas, de seus interesses, motivações e comportamentos. Os órgãos de planejamento setoriais, devido a problemas de organização e funcionamento, carência de apoio político, e conexão ineficiente com o escritório de planejamento central, são relegados ao desempenho de tarefas de informação e estudo rotineiras (KAPLAN, 1971).

Em Minas Gerais, Jack Siqueira (2001) explica que se observou no II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES), de 1975 a 78, que este era bastante ambicioso e como sempre se viu em planejamento, a diferença entre o planejado e o realizado é monumental. O mesmo ocorreu no I PMDES.

O planejamento brasileiro, baseado na metodologia desenvolvida pela Comissão Econômica da América Latina (CEPAL) e pelo Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), observa-se era bastante ineficiente. Segundo Matus (1987, p.04),

Com a perspectiva de tempo, que sempre é injusta para a época analisada, poderíamos dizer hoje que o planejamento normativo impulsionado pela CEPAL/ILPES se pôs em prática sem um desenvolvimento teórico-metodológico profundo. Por ele, o passo desde a técnica de projeções até a programação normativa apareceu, não como opção metodológica entre várias, senão como a única e natural possibilidade.

O desgaste e o descrédito do planejamento frente aos fracassos dos planos elaborados após as crises do petróleo, fizeram com que ele praticamente desaparecesse do mapa durante a década de 1980.

## **2.2 Crítica ao planejamento tradicional**

O planejamento adotado até a década de 80, conhecido como tradicional ou normativo, encontrava-se em descrédito. Várias causas foram estipuladas, e serão colocadas a seguir. Isto pode ser considerado uma característica do planejamento feito pelos governos militares, em que o Estado centralizado e desenvolvimentista era organizado com ênfase nas entidades de administração indireta e supervisionada (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economias mistas), espalhados por toda a América Latina. O planejamento era tecnocrático e unilateralista, pois os governos desta época acreditavam que o planejamento dependia única e exclusivamente da vontade do Estado em fazer ou não tal ação.

Matus (1993, p.560) define que as falhas do planejamento tradicional não se deviam à prática ineficiente, mas aos fundamentos técnico-metodológicos inadequados para tratar de sistemas complexos. Um pressuposto básico que sustenta toda a teoria do planejamento normativo é o alvo principal das críticas. Ele diz que o ator que planeja está sobre a realidade ou fora da realidade planejada, e conseqüentemente, não coexiste nessa realidade com outros atores que também planejam. Ou seja, o planejamento normativo distingue artificialmente o sujeito que planeja do objeto planejado, fazendo um diagnóstico único como explicação da realidade, reduzindo o processo social a comportamentos representados nos modelos analíticos, limitando-se ao econômico, identificando o planejamento como desenho do deve ser, ignorando a incerteza, monopolizando o planejamento para o Estado e produzindo métodos com final fechado, em que a política econômica é auto-suficiente

para alcançar os objetivos pré-definidos para o plano. A teoria econômica é considerada a ciência básica do planejamento.

Matus classifica o planejamento tradicional como impotente para servir aos objetivos de mudança social e tampouco capaz de lidar com problemas típicos de sistemas complexos.

As características do planejamento tradicional são as seguintes, segundo Matus (1987, p.20):

- Planejar é estabelecer normas racionais e coerentes sobre o futuro;
- Este conceito de plano tende a formalizar-se através de um livro ou documento e a criar oficinas de planejamento com características de investigação que fazem muito lenta e custosamente a formulação de cada plano;
- Metas compatíveis e consistentes. Não há oponentes, não há outros planos;
- O planejador é um técnico a serviço do político;
- O critério de êxito: cumprimento das metas no tempo planejado;
- Planejamento de meios no marco dado pelos objetivos do político. Explicitação dos objetivos em metas;
- A realidade é um sistema controlável a partir da posição externa de poder do planejador. O sistema econômico-social é um objeto do planejador;
- Separação do econômico do político. O planejamento é neutro a respeito do político;
- Agentes econômicos como entes sujeitos a leituras decifráveis;
- Cronologia rígida de tempo; cada meta tem qualidade, dimensão e data;
- Ruptura entre diagnóstico e plano;
- Planejamento mais pertinente à reprodução e reforma do sistema em condições de consenso ou poder total;
- O plano é um guia público de orientação;

- Seu modelo utiliza as categorias básicas econômicas da Contabilidade Nacional que resultam mais pertinentes a um aspecto do econômico: a velocidade de crescimento e o equilíbrio de balanços. O modelo tende a ser independente da discussão política concernente ao plano;
- Eliminação da incerteza se há produção de A o resultado é B. Só existem opções mas não variantes do incerto; e
- Trajetórias fixas e de curso estável que conduzem direito até o cumprimento dos objetivos.

Essas características do planejamento tradicional não combinam com a idéia principal de Reforma do Estado, que busca a eficiência do gasto público, limitado devido à crise fiscal iniciada a partir dos anos 70. Tal reforma, que abrangeu também os sistemas de planejamento e gestão do setor público será mais bem definida a seguir.

### **2.3 Reforma Gerencial**

Com o advento da redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 privilegiou um Estado calcado no bem estar social. Tal Estado seria organizado nos moldes da burocracia weberiana: expansão dos órgãos de administração direta, e subordinação das entidades de administração indireta e supervisionadas às normas do direito público.

O Estado brasileiro adotou em 1995 a política de Reforma do Estado, num contexto que Bresser Pereira (1996) afirma que houve um definhamento, crise do Estado que assolou o mundo na década de 80. Crise essa que se deu de três formas: crise fiscal do Estado, crise do modo ou das estratégias de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado. Cabe lembrar que as Reformas Gerenciais, como na Reforma Bresser, foi empreendida por governos neoliberais na maioria das experiências vistas.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado aprovado em 1995, constituía um dos objetivos estratégicos da administração empossada em 1994. O Plano Diretor prevê em seu texto formas mais flexíveis de gestão pública, acrescentando aos princípios básicos de modelo burocrático, e muda o foco de ação do Estado do

controle de processos para a satisfação das necessidades do cidadão. A eficácia e a eficiência na obtenção de resultados são enfatizadas (GARTENKRAUT, 2002).

Os mecanismos adotados pela maior parte dos Estados basearam-se na redução das dimensões da administração pública e na reforma da hierarquia burocrática baseada na autoridade, conforme afirma Kettl (1998).

Em palestra ministrada na CEPAL, o então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão em 1999, Martus Tavares, e o Secretário de Planejamento e Avaliação do Ministério do Planejamento, José Paulo Silveira, apresentaram a técnicos da Instituição uma palestra intitulada a "Evolução do Planejamento no Brasil", na qual fazem um balanço da Reforma do Estado no Brasil, empreendida em parte por eles.

O Ministro, o Secretário de Planejamento e Avaliação do Ministério do Planejamento, José Paulo Silveira, apresentou ao fórum da CEPAL em detalhes a evolução do processo de planejamento governamental adotado pelo Brasil, depois da estabilidade econômica alcançada com o Plano Real. Segundo Silveira, o conceito de Eixos Nacionais de Desenvolvimento surgiu pela primeira vez no Plano Plurianual 96-99, como uma tentativa de traçar uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil que permitisse a redução dos desequilíbrios regionais e sociais.

A partir daí, foram escolhidos 42 empreendimentos estratégicos nas áreas de infra-estrutura e social com base num modelo de gerenciamento inovador na gestão pública. Foi o Programa Brasil em Ação que pôs em prática a estratégia dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento, que busca reforçar a integração das regiões e do país como um todo.

O sucesso desse modelo levou o governo federal a estendê-lo a todas as ações do governo federal no Avança Brasil - o Plano Plurianual 2000-2003. Silveira destacou a importância da mudança na cultura governamental que passou a ser voltada para resultados e o atendimento às demandas da sociedade.

Na prática, houve a instituição do Estado mínimo em que houve uma retração do papel do estado e uma aposta nos mercados. A Reforma Bresser tem como base a política de retirada do Estado da área produtiva, através das privatizações, e a flexibilização administrativa nos moldes de um modelo de gerenciamento empresarial.

Verifica-se também o refortalecimento da União frente às outras esferas subnacionais; recentralização, que ocorre através do incremento das contribuições sociais, preservando as finanças estaduais e municipais, e da autorização legislativa para a recentralização dos recursos fiscais.

O Estado de Minas Gerais está implementando de maneira sistemática essa Reforma Gerencial do Estado somente no governo 2003-2006. Medidas tomadas com o argumento de aumento da eficácia e eficiência na obtenção de resultados têm enfocado o enorme déficit orçamentário que o Estado possui e a imagem da administração estadual junto aos cidadãos. Mecanismos como o choque de gestão; a implantação de uma diretoria exclusiva para acompanhamento intensivo dos programas considerados estratégicos, a Diretoria de Monitoramento do GERAES – Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado; e a contratação de uma consultoria na área gerencial, o INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial, fazem parte desta reforma estadual de Estado, cujo objetivo “estratégico” é transformar Minas Gerais no melhor estado brasileiro para se viver.

A atualidade na implantação das reformas em Minas Gerais torna a análise ainda mais interessante, uma vez que o tema é recorrente nos noticiários e é a principal plataforma de propaganda do governo 2003-2006. Há dificuldades técnicas em que Minas Gerais tem que superar, pelo menos no que tange ao planejamento e gestão, nas quais o governo federal enfrentou e em muitas vezes ainda não superou.

## **2.4 Implantação do planejamento estratégico no Brasil**

### **2.4.1 O que é planejamento estratégico**

O Planejamento Estratégico segundo Pfeiffer (2000) trata-se de um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais eficiente. Isso pode significar que aquilo que se está fazendo atualmente, deve ser feito diferente e melhor, ou que o trabalho deve ser feito de outra maneira. Em todo caso, mudança faz parte do enfoque metodológico, seja porque mudanças ocorrem no ambiente e obrigam a organização a adaptar-se a elas, seja porque a própria organização quer provocar tais mudanças. Oliveira (1987, p.32) conceitua planejamento estratégico, no caso das empresas mas

que pode ser adaptado para o setor público, como o processo gerencial que possibilita ao executivo/gestor público estabelecer o rumo em que a organização deve seguir com o objetivo de se obter o nível de otimização na relação entre organização e ambiente.

Matus (1993, p.560), afirma que o objetivo do planejamento não é o futuro, mas de fato o presente. Para ele, é claro que cálculo sobre o futuro é importante, mas é apenas um meio para dar racionalidade ao cálculo das decisões presentes. Ambos os cálculos complementam-se. O cálculo sobre o presente é dominante no plano concreto de ações que muda as situações.

Pfeiffer (2000) também diz que o planejamento estratégico tem dois propósitos: por um lado, ele pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção; e por outro lado, procura analisar o entorno da organização, e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver. O objetivo é fazer com que a organização conduza o processo de desenvolvimento para não ser conduzida por fatores externos e não controláveis.

Isso não significa supor que o futuro seja controlável e predizível, mas apenas dizer que, a análise das mudanças e das possibilidades de adaptação aumentam a margem de manobra de uma organização para lidar com eventuais conflitos ou crises que poderão surgir ao longo do tempo. Cabe lembrar que o planejamento estratégico não substitui o planejamento operacional, e pode apenas contribuir para melhorar o desempenho de uma organização (PFEIFFER, 2000).

Pfeiffer (2000) também diz que, para entender melhor o método do planejamento estratégico é importante não vê-lo apenas como uma técnica, senão como uma perspectiva e um enfoque para lidar com situações complexas e processos de transformações dinâmicos.

A advertência quanto às dificuldades de implementação do planejamento estratégico em organizações públicas do Brasil também são inevitáveis. O caráter político, inerente à administração ou às organizações públicas, os procedimentos administrativos complicados e a baixa qualificação dos funcionários dificultam um gerenciamento ágil e eficiente. Deve-se, portanto, avaliar cuidadosamente as

determinantes de uma instituição pública antes de aplicar o planejamento estratégico, para evitar que velhos produtos recebam apenas um novo rótulo (PFEIFFER, 2000).

#### 2.4.2 Planejamento Estratégico no Brasil

O método de planejamento estratégico diferencia-se significativamente das formas tradicionais de planejamento de médio e longo prazo praticadas no setor público no Brasil até a década de 1980. De forma simples e resumida, pode-se dizer que, nos casos anteriores, planejamento significava iniciar um levantamento de dados, geralmente considerado como “quanto mais completo melhor”, muitas vezes sob o argumento “não se sabe, se os dados não são necessários agora, talvez venham a servir para algo no futuro”. De acordo com esses dados eram realizados diagnósticos, cuja apresentação muitas vezes já era tida como plano. Inúmeros planos foram elaborados dessa forma, sendo caracterizados pela utilidade limitada. Dois fatores contribuíam: muitas informações já se tornavam defasadas até o término do documento e geralmente, não havia elementos para a operacionalização das ações. O planejamento estratégico deve ser entendido como um processo permanente no qual o ambiente da organização é observado e analisado, ações são planejadas, executadas e os seus impactos são avaliados — antes do ciclo começar outra vez (PFEIFFER, 2000).

Historicamente, no início dos anos 80, várias cidades nos Estados Unidos começaram a experimentar o planejamento estratégico e a adaptá-lo às suas necessidades de conduzir melhor o próprio processo de desenvolvimento. O ponto de partida tinha sido as transformações visíveis nas cidades e que tiveram as suas causas nas mudanças na economia nacional ou internacional. Nesse contexto, algumas cidades perderam as suas bases econômicas tradicionais e viram-se forçadas a procurar novas oportunidades. No final dos anos 80, o instrumento também começou a ser aplicado na Europa, sobretudo na Holanda e na Espanha, sempre com o intuito de acompanhar ou controlar adequadamente as mudanças econômicas em curso (PFEIFFER, 2000).

No Brasil, com o advento da eleição de Fernando Henrique Cardoso ao posto de Presidente da República em 1994, cujo programa de governo abordava uma reforma, foi elaborado em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado — documento de expressão da visão estratégica e orientador dos projetos de reforma que, a partir de diagnóstico, apontou os principais problemas da Administração Pública

brasileira nas dimensões institucional-legal, cultural e de gestão (MARINI, 2001). A reestruturação do planejamento governamental a partir dos planos plurianuais do Governo Federal de 1996-1999 e de 2000-2003, trouxe consigo o desafio de repensar a sua missão, os seus conceitos e procedimentos. O estado e a sociedade que emergem nesse período são profundamente diferentes do estado e da sociedade objetos do planejamento, dos anos 70 (GARCES; SILVEIRA, 2001).

O Decreto no 2.829, de outubro de 1998, constituiu a base legal para a reestruturação de todas as ações finalísticas do governo. Esse decreto determina que o programa seja a forma básica de integração entre plano e orçamentos, fixa os princípios de gerenciamento dos programas e do plano, cria a figura do gerente de programa, fixa suas principais responsabilidades e cria a obrigação de avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano (GARCES; SILVEIRA, 2001). Juntamente com a portaria no 42/99 materializou-se a segunda etapa da reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento segundo Core (2001), que tem, como característica mais marcante, a reorientação do processo alocativo dos recursos públicos para a busca de resultados, avaliados em termos de impactos reais na sociedade. Em sua concepção, é um tipo de reforma que não difere muito dos esforços despendidos por vários países, como consequência dos estudos realizados no sentido da reavaliação do papel do Estado nas sociedades modernas, e que aponta para uma administração pública gerencial, em substituição à burocrática. Nota-se portanto, que tal reforma atuou de acordo com a percepção ideológica neoliberal e com as pressões exercidas por grandes credores do Brasil, tais como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial.

Dentro desse princípio, foi editado o decreto no 3.134, de 10 de agosto 1999, que ao dispor sobre diretrizes para a revisão das estruturas dos Ministérios, determina que os mesmos deveriam adequar-se para o melhor desempenho na execução do plano plurianual, organizando-se por programas (CORE, 2001).

Desta forma, o Plano Plurianual 2000 – 2003 incorporou na sua metodologia uma visão estratégica, dela derivando objetivos estratégicos que possibilitam o delimitamento de uma imagem de sociedade que se quer atingir (Projeto de Governo). O plano foi elaborado com base em diretrizes estratégicas do Presidente

da República, destinadas a consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado (MARINI, 2001).

A análise do programa Fica Vivo, que está inserido dentro deste novo contexto de planejamento estadual (o programa está inserido no Projeto Estruturador Redução da criminalidade Violenta), é uma tentativa de averiguar se tal espécie de planejamento está alcançando resultados efetivos. A adoção do Planejamento Estratégico Situacional como metodologia de contraponto se deve à importância que esta adquiriu após alguns anos de implementação em vários órgãos públicos da América latina. O rigor metodológico e a quantidade de referências bibliográficas também foram fatores decisivos para a escolha do PES, que será explicado no próximo capítulo.

### 3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL – PES

#### 3.1 Conceito

O Planejamento Estratégico Situacional – PES, embora seja influenciado pelo trabalho de autores como Ackoff e Mason & Mitroff, tem em Matus seu grande mentor intelectual e maior entusiasta conforme afirmam Rieg e Araújo Filho (2002).

O PES possui três características principais. A primeira delas é o subjetivismo, que tem como objetivo identificar e analisar uma situação problemática, e centra-se nos indivíduos envolvidos (atores), em suas percepções e pontos de vista, pressupondo, que se cada ator tem características próprias, sua interpretação de determinada situação vai depender de seus conhecimentos, experiências, crenças, posição no jogo social etc. Como as ações surgem do significado dado a cada situação, e este varia de um ator para outro, a maneira de agir varia. Assim, o PES preconiza que não se deve planejar como se o planejador fosse o único ator, ignorando os demais envolvidos ou predizendo seus comportamentos. É necessário, diferenciar as explicações dos diferentes autores, sem ignorar nenhuma, para que se possa agir de modo eficaz. É em função dessa perspectiva que Matus (HUERTAS, 1996) argumenta que a realidade não pode ser explicada por uma simples descrição (diagnóstico), mas pelas diferentes interpretações dadas pelos atores envolvidos (apreciação ou análise situacional). Cabe lembrar que, o termo situacional vem do conceito de “situação”, que é a chave para entender os outros atores e suas interpretações da realidade, permitindo uma ação mais eficaz no jogo social. Ou seja, nessa perspectiva, o conceito de situação exige determinar quem está explicando a realidade, uma vez que esta pode ser explicada de formas distintas, pois os diferentes atores participam do jogo social com diferentes propósitos (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002).

A segunda característica do PES é a elaboração de planos-proposta a partir de problemas, entendidos como obstáculos criados em razão da diferença entre a *realidade atual do jogo social e as aspirações de um ator de acordo com seu mundo subjetivo*. Em outras palavras, tem-se um problema quando o ator (planejador) encontra-se insatisfeito com determinada situação e ao mesmo tempo a considera evitável (HUERTAS, 1996).

Como terceira característica, o PES assume que o futuro é incerto, não sendo possível prevêê-lo. Assim, ele não se prende a uma visão determinista do mundo, no sentido de prever o futuro e buscar alcançá-lo, mas busca enumerar possibilidades e preparar os atores para enfrentá-las. Como pondera Matus (HUERTAS, 1996), o PES é, na verdade, uma ferramenta de liberdade, pois, ao não se basear na capacidade de predição, mas na de previsão, se constitui em um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro, dependendo, portanto, das possibilidades de os atores serem capazes de imaginar e descobrir e da qualidade dos planos desenvolvidos. É, nesse sentido, uma aposta de caráter genuinamente estratégico, e não sobre o destino (ou o futuro), pois, à medida que se planeja, se influi no futuro.

É evidente o grau de desenvolvimento dessa metodologia. É inquestionável, como o próprio Matus (1993) pondera, que o PES é hoje um corpo teórico-metodológico-prático muito sólido, sistemático e rigoroso. Não só seu trabalho é rigoroso, mas também suas críticas a outras metodologias de planejamento, em particular àquelas que denomina planejamento tradicional e planejamento estratégico corporativo.

Para esse autor, o planejamento tradicional, que tem origem no determinismo positivista, se baseia no cálculo da predição, constituindo-se basicamente em técnicas de projeções econômicas, as quais, quando utilizadas no planejamento do desenvolvimento econômico e social, ao ignorarem todos os atores do processo social, à exceção do governante, têm caráter autoritário e tecnocrático.

Já o planejamento estratégico corporativo, que se volta para empresas e corporações privadas, embora até faça uso do pensamento estratégico, considerando adversários e competidores, e com isso desvalorizando um pouco o cálculo da predição, continua muito influenciado pelo planejamento tradicional: "... 80% do planejamento estratégico corporativo é determinista e emprega inadequadamente a palavra estratégia" (HUERTAS, 1996).

Essas críticas é claro, têm de ser necessariamente relativizadas, pois não fazem justiça à riqueza e à multiplicidade das metodologias atualmente existentes (RIEG; PESSOA *apud* RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002); chegam até mesmo a ser caricaturescas, na medida em que, por exemplo, se referem a, no máximo, três das dez

escolas de formação de estratégias de Mintzberg *et al.* (2000). Não obstante, há que se reconhecer a vasta herança intelectual deixada por ele, tanto em termos de reflexões acerca do pensamento estratégico e de sua utilidade no jogo social como em termos da criação e do uso de técnicas para a formulação e a avaliação de estratégias.

Por outro lado, também é importante ressaltar que todo o rigor e a sistematização pressupostos pelo PES e as informações e o conhecimento necessários acerca da situação e dos atores envolvidos chegam a colocar em dúvida sua aplicação na totalidade. Embora seja inquestionável a importância das informações que a metodologia solicita para a criação e a análise de um plano, também o é a dificuldade para obtê-las. Mesmo que possível, o tempo necessário para obtê-las e processá-las certamente seria incompatível com as agendas e, provavelmente, a motivação dos dirigentes envolvidos.

Um último ponto a ser ressaltado é a necessidade de relativizar as colocações de Matus (HUERTAS, 1996), no sentido de identificar o PES como o método e a teoria do planejamento estratégico público; embora seu principal uso venha sendo a problemática pública ou, ainda, o jogo político, econômico e social, nada impede sua utilização em situações em que o mercado faça parte do jogo; ou seja, sua utilização no planejamento de empresas, sejam elas públicas ou privadas. E, inversamente, nada impede que as metodologias denominadas por Matus de corporativas sejam utilizadas em contextos públicos, como se observa no caso do governo 2003-2006 em Minas Gerais, que se utiliza de uma metodologia privada, o MEPCP© - Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos, na gestão pública estadual.

Wrasse (2002) argumenta que o PES, baseia-se no triângulo de governo onde se articulam três variáveis:

- a) Projeto de governo: refere-se ao conteúdo programático dos projetos de ação que um ator se propõe a realizar para alcançar seus objetivos.
- b) Governabilidade do Sistema: é uma relação entre as variáveis que um ator controla e não controla no processo de governo, ponderadas por seu valor ou peso em relação à ação do dito ator. Quanto mais variáveis decisivas controla, maior sua liberdade de

ação e maior, para ele, a governabilidade do sistema. Quanto menos variáveis controla, menor sua liberdade de ação e menor a governabilidade do sistema.

c) Capacidade de Governo: é uma capacidade de condução ou direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e sua equipe de governo para conduzir o processo social rumo a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo programático do projeto de governo.”“.

### **3.2 Momentos da dinâmica do processo de planejamento situacional**

Matus (1993) conceitua momento como uma instância, ocasião, circunstância ou conjuntura que passa por um processo contínuo que não tem começo nem fim definidos. A passagem do processo de planejamento por um momento determinado é apenas o domínio transitório deste momento sobre os outros, que estão sempre presentes. No caso do PES, os momentos encadeiam-se e formam circuitos repetitivos para ajudarem-se mutuamente e passar sempre a um momento distinto.

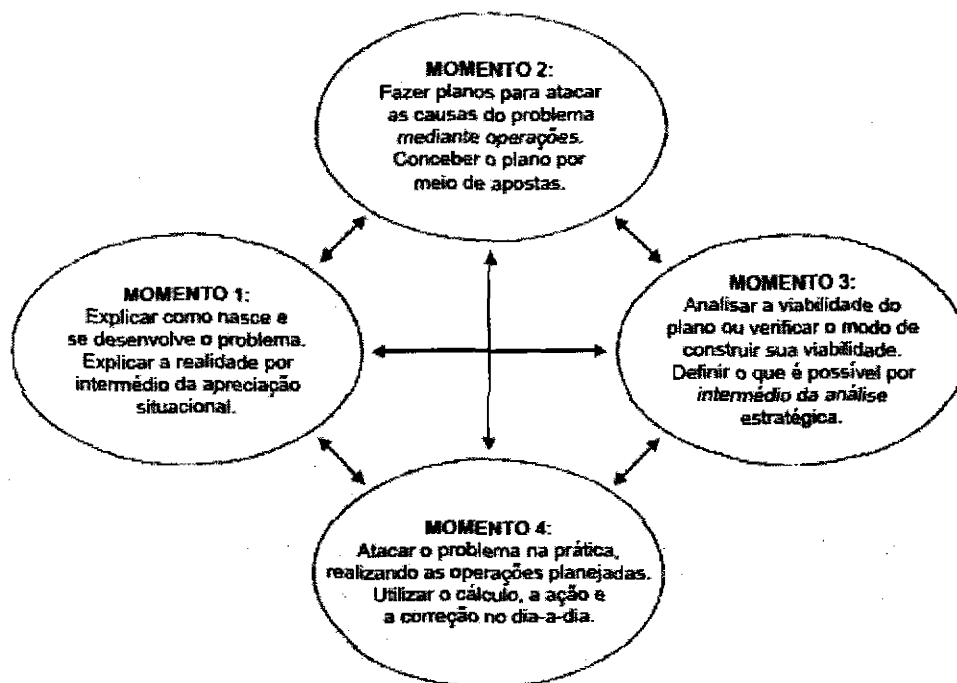
Nenhum momento é necessariamente anterior ao outro, fecha ou termina o processo encadeado, começa ou termina num tempo preciso, ou fica definitivamente para trás nem se esgota numa só instância. O momento volta a se repetir, exercendo domínio transitório várias vezes, no futuro.

Cada problema do plano e o plano em seu conjunto desenvolve-se passando por estes momentos. O conceito de momento possui três características:

- Desenvolvem-se de maneira contínua;
- Desenvolvem-se em qualquer ordem;
- Cada momento compreende os demais.

Este encadeamento de momentos produz uma grande diversidade de problemas e oportunidades. Numa ocasião concreta de planejamento, há aspectos próprios de todos os momentos, como se observa na figura 3.1.

Figura 3.1 – Os quatro momentos do PES.



Fonte: Rieg & Araújo Filho – *O Uso das Metodologias “Planejamento Estratégico Situacional” e “Mapeamento Cognitivo” em uma situação concreta: O caso da Pró-Reitoria de Extensão da UFSCar (Universidade Federal de São Carlos).*

O PES pode ser subdividido em quatro momentos mostrados, na figura 3.1: o explicativo, que busca justificar os porquês da situação atual; o normativo, no qual se estabelece o que se deseja fazer; o estratégico, que analisa a viabilidade das operações planejadas; e o tático-operacional, que cuida da implementação das operações no dia-a-dia (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002).

Enquanto os três primeiros são momentos de acúmulo de conhecimentos pelo ator planejador, o quarto momento é o da ação propriamente dita. Saliente-se ainda que, embora enumerados, os momentos não devem ser vistos como consecutivos, pois, se a realidade é mutável, o plano também é, devendo o planejamento ser visto como “diário”, o que significa estar constantemente trabalhando nos quatro momentos ao mesmo tempo (MATUS, 1993).

### 3.2.1 Momento explicativo

Primeiro momento da dinâmica do processo de planejamento situacional, o momento explicativo visa compreender a realidade identificando os problemas que os atores declaram. Tem como propósito explicar a realidade do jogo social. Utiliza-se da análise situacional.

Trabalha com a categoria de macroproblema, na medida em que os problemas declarados, em geral, não são isolados, mas um conjunto que coexiste e interage. É essa categoria, sintetizando os problemas parciais, que possibilita a análise conjunta (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002).

Identificado o macroproblema, mediante a enumeração e seleção dos problemas parciais relevantes, utiliza-se o conceito de vetor de descrição do problema (VDP). Para explicar um problema é indispensável definir seu conteúdo, uma vez que este não pode ser explicado apenas por seu nome. Assim, o VDP é constituído de descritores, que servem para dar precisão ao problema, descrevendo e enumerando de forma precisa os fatos que demonstram a existência do mesmo. Deve-se atentar para o fato de que nenhum descritor deve se referir a causas ou conseqüências de outro descritor (HUERTAS, 1996).

Estabelecido o VDP, enumeram-se suas conseqüências e a análise volta-se para as causas. Nessa análise dois tipos de classificação são utilizados, um que considera o tipo de causa e outro que é relativo ao grau de controle do planejador sobre as causas. Em relação às causas, tem-se que diferenciar quais são fluxos, acumulações e regras. Conforme afirma Matus em entrevista a Huertas (1996), os fluxos são definidos como as causas imediatas do VDP (jogadas, ações, realizações etc., diretamente relacionadas aos descritores do problema), as acumulações são as diferentes capacidades ou incapacidades que produzem os fluxos (poder, influência política, condição financeira, capacidade e incapacidade de produção etc.) e as regras são o que vai dar legitimidade às causas e às acumulações no jogo social (regulamentos, leis, estímulos, proibições etc.) (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002).

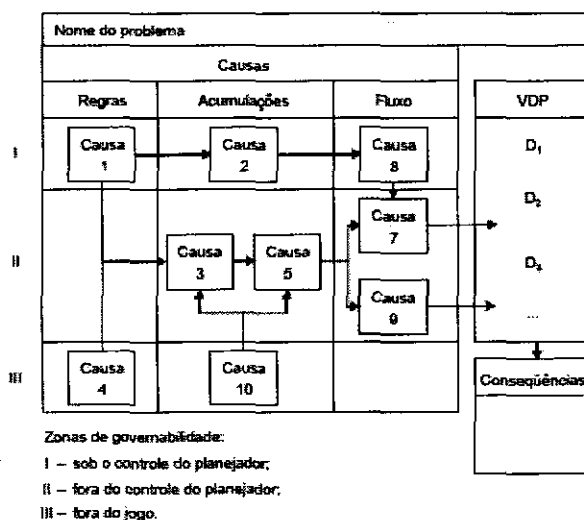
Quanto aos graus de controle do planejador sobre as causas, o PES trabalha identificando três zonas de governabilidade: sob ou fora do controle do planejador e fora do jogo social, considerando que, quando estas se encontram fora do

jogo social, encontram-se também fora do controle do planejador. Todo esse conjunto de informações declarado pelo ator para o qual se está planejando é reunido no denominado fluxograma situacional (conforme exemplo na figura 3.2), que é uma representação gráfica da visão desse ator sobre a situação sob análise e que permite relacionar as causas entre si e com os descritores, por meio de conexões causais. Construído o fluxograma, o próximo passo é identificar os nós-críticos – causas sobre as quais o ator planejador tem condições de atuar com eficácia e que têm influência direta sobre o VDP – e construir uma versão simplificada do fluxograma situacional (árvore do problema), em que só aparecem as relações causais entre os nós-críticos. A forma de ataque a essas causas, no entanto, é definida no momento seguinte do PES, o normativo (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002).

Os fluxos de ações que compõem este momento são os seguintes:

- Enumeração e seleção de problemas;
- Análise do macroproblema;
- Identificação dos atores relevantes;
- Explicação sistêmica de cada problema através do fluxograma situacional;
- Construção da árvore explicativa; e
- Seleção dos nós críticos de cada problema.

Figura 3.2 – Fluxograma Situacional



Fonte: RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002, p.167.

### 3.2.2 Momento normativo – prescritivo

Trata do modo como se formula o plano. Tem como objetivo produzir as respostas de ação em um contexto de incertezas e surpresas (Huertas, 1996). É o ponto no qual se baseia a grande aposta do plano e todas as apostas parciais por problemas e por nós críticos ou sub-problemas.

Como apoio neste processo trabalha-se com um banco de operações, que possui dois módulos: as operações do plano e as operações na etapa de pré-processamento que ficam como reservas para alimentar qualquer ajuste ou mudança no plano.

Para lidar com as surpresas, imaginadas como possíveis pelo planejador, são elaborados planos de contingência. Já para lidar com as incertezas, trabalha-se com cenários que podem ser de três tipos: teto, que traz as melhores condições sobre o futuro que o planejador consegue vislumbrar; piso, que traz as piores condições; e centro, que é o mais provável na visão do planejador (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002).

Para cada cenário constrói-se um plano a fim de atacar cada nó crítico identificado no primeiro momento. Esses planos são constituídos de operações definidas por Matus como uma “... unidade básica de ação que um ator realiza para mudar a realidade” (HUERTAS, 1996).

Essas operações se apresentam no plano subdivididas em ações, e estas, em sub-ações, todas acompanhadas de responsáveis, prazos e indicadores de resultados e de execução, o que vai permitir a aferição dos resultados alcançados pela operação em seu todo. É nesse momento também que a questão dos recursos necessários para realização das operações é considerada, recursos estes que não se referem apenas a bens materiais e monetários, mas também à influência política, a certas habilidades, a conhecimentos pessoais etc. É considerado recurso tudo que seja indispensável à implementação da operação e que tenha de ser analisado quanto a sua disponibilidade (MATUS, 1993).

Fluxo de ações:

- Desenho prévio das operações;

- Avaliação prévia das variantes, invariantes e surpresas próprias do plano global e de cada problema;
- Formulação de cenários, planos de contingência e orçamentação das operações exigidas; e
- Sintetização disto tudo em árvores de apostas para cada problema e a árvore de grande aposta do plano.

### 3.2.3 Momento estratégico

Visa examinar a viabilidade política do plano e do processo de construção de viabilidade política para as operações não-viáveis na situação inicial. Tem o propósito de formular propostas estratégicas para tratar as operações como um processo de produção política em parte cooperativa e em parte conflitiva (HUERTAS, 1996).

Esse processo se inicia com a construção da matriz de motivações que fornece a posição dos diferentes atores em relação às operações (favorável, desfavorável ou indiferente). Passa então para a avaliação dos recursos necessários à realização de cada operação e para a análise de governabilidade dos atores em relação a esses recursos. Se após esse processo de análise, a operação não se mostrar viável, o passo seguinte é a construção de sua viabilidade por intermédio de estratégias capazes de mudar a realidade da situação sob análise.

Esse, sem dúvida, é o momento de maior complexidade do PES, requerendo quantidade muito grande de informações para a realização de todas as análises previstas. Ainda aqui é analisada a seqüência no tempo das operações, ações e sub-ações, pois essa ordenação pode alterar significativamente o plano, levando-o até mesmo à inviabilidade.

Fluxo de ações:

- Análise da matriz de motivações para definir a alienação de atores com respeito às operações e identificar as operações e atores conflitivos;

- Enumeração do vetor de recursos críticos do jogo – VRC – pertinente a cada problema;
- Construção da matriz de vetores de peso; e
- Análise de trajetórias de construção da viabilidade.

### 3.2.4 Momento tático-operacional

O último momento é o tático-operacional e se refere à implementação das ações tendo por referência o plano: “tem a finalidade de criar um processo contínuo, sem ruptura entre os três momentos e a ação diária”. Tem-se aqui, como mencionado, a necessidade constante de recalcular o plano, aprimorando-o diante das circunstâncias que surgem com sua implementação. Para esse momento o PES dispõe de ferramentas muito interessantes, como os três balanços (de gestão política, macroeconômico e de intercâmbio de problemas específicos) que compõem o denominado balanço global de governo e possibilitam o acompanhamento tecnopolítico da implementação do plano (HUERTAS, 1996).

Trata da ação como suporte do plano. Tem a finalidade de criar um processo contínuo entre os três momentos anteriores e a ação diária. Visa também recalcular o plano e aprimora-lo de acordo com as circunstâncias do momento da ação e do detalhe operacional que a prática exige.

### 3.3 Síntese da análise estratégica

Matus (HUERTAS, 1996) define treze passos que facilitam a análise estratégica de um plano. Estes treze passos especificam toda a lógica de plano baseada no PES, e serão explicitadas a seguir.

#### **Passo 1 - Definição de qual é o problema e qual é o plano para enfrentá-lo.**

Deve-se explicitar o placar ou vetor de descrição do problema (VDP), precisar suas causas, formalizar o fluxograma do problema, construir a árvore do problema e identificar as operações. Deve-se também formular os cenários e construir a árvore de apostas, assim como enumerar as surpresas possíveis e formular os planos de contingência pertinentes.

## **Passo 2 – definição dos jogadores.**

Deve-se precisar os jogadores evidentes, os jogadores potenciais, os jogadores favoráveis e desfavoráveis, além de estudar o código operacional dos jogadores mais importantes.

## **Passo 3 – Matriz inicial de motivações e matriz de afinidades.**

Primeiramente, é necessário precisar os apoios, as rejeições e os diversos tipos de indiferença relacionados com as operações do plano. Existe possibilidade de indiferença pura ou real, indiferença tática e indiferença por ignorância.

Depois se constrói a matriz de afinidades e verifica-se quais apoios e rejeições são independentes das operações do plano e devem-se preponderantemente às relações de amizade ou inimizade entre os atores.

E finalmente, não se deve assumir a matriz de motivações como um dado. Muito menos assumir a matriz de afinidades como rígida. A análise da sensibilidade do interesse e o valor das operações inviáveis em face de mudanças no seu desenho são também muito importantes, pois ampliam a viabilidade do plano e facilita as análises das possibilidades.

## **Passo 4 – Explorar metaestratégias: Visão global**

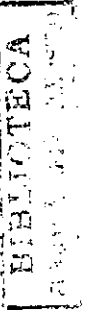
Cinco considerações são pertinentes a este passo.

Primeiro (1), deve-se avaliar qual é o prazo interessante para a viabilidade do plano. É necessário definir se há espaço para espera e qual é o prazo de espera admissível.

(2) Definir se é melhor ganhar consenso e apoio ou ganhar força. Definir qual é a melhor combinação na relação, mudanças nas motivações ou mudanças nas acumulações de forças.

(3) A construção do triângulo estratégico na situação inicial é base da pirâmide, e compõe-se de quatro perguntas:

- Com quem? Indica a soma de forças requeridas para que as operações possam ganhar em viabilidade. Sozinho há mais coesão e menos força, em aliança há mais força e necessidades de adequação aos interesses e às necessidades da aliança.



- Para quê? Condicionada a primeira pergunta, analisa quanto ou se é válido renunciar ou incluir parte de operações de outros no projeto. Mostra a necessidade de se definir o meu projeto mínimo não-negociável.
- Que meios estratégicos são aplicáveis? Refere-se as vias convenientes de operações em relação aos atores à trajetória estratégica, o entrelaçamento entre a tática e a estratégia.
- Qual é a probabilidade de êxito? Refere-se ao resultado da combinação das respostas às três perguntas anteriores e a definição do conjunto de operações consideradas viáveis. As relações de forças, pressões, e entre aliança-objetivo influenciam este cálculo. A probabilidade de êxito mostra o resultado do cálculo estratégico e pode se mostrar diferente conforme a instância, decisão, operação transitória e reprodução estável.

(4) Possibilidades de aliança, suas mudanças e conseqüências no marco ético-ideológico. O marco ético-ideológico de um ator permite delimitar os valores, idéias e ações que um ator admite, rejeita ou se situa em uma zona difusa. A intersecção de marcos ético-ideológicos é um bom indicador de afinidades, tomando-se os devidos cuidados quanto à elasticidade positiva e negativa. A pirâmide estratégica pode mudar, dentre as quais destacam-se: mudanças nas alianças, nos objetivos, nas relações de forças, nas relações de pressão e no contexto do jogo.

(5) Com base nesta análise é possível decidir que operações renunciar no momento, moderando as metas do período do governo e aquelas pelas quais deve-se lutar com uma boa estratégia.

### **Passo 5 – Elasticidade do marco ético-ideológico dos atores**

O marco ideológico de um ator não é um dado, é sensível a pressões. Esta sensibilidade expressa-se através da ampliação ou estreitamento de fronteiras. Em um extremo, o ator flexibiliza-se aceita operações que normalmente não aceitaria, e em outro, fecha-se e admite menos operações do que antes. O efeito dessa abertura ou fechamento do marco ético-ideológico é de grande importância para a análise estratégica.

### **Passo 6 – Dosagem da metaestratégia**

A orientação da metaestratégia baseia-se na análise de três pontos especificados a seguir:

- (1) Cálculo do intercâmbio de problemas produzidos por diferentes tipos de aliança. O balanço visa observar a relação entre perda do conteúdo ético-ideológico do plano e ganhos na probabilidade do êxito.

- (2) Comparação entre o cálculo anterior e as possibilidades de acumular mais força à custa dos adversários.
- (3) Precisar as variáveis específicas e concretas relevantes para avaliação, como: votos somados e subtraídos, mudança de imagem, e controle de recursos que ganha ou perde.

### **Passo 7 – Qual é o VRC do jogo?**

Primeiro deve-se construir o vetor de recursos críticos do jogo (VRC), e depois, a matriz Operações, distinguindo-se claramente os recursos críticos para a decisão, a operação transitória e a reprodução estável da operação. Devem estar listados nesta matriz, os recursos e os respectivos atores controladores deles.

### **Passo 8 – Definição da matriz de vetores de peso dos atores**

Deve-se definir os atores atuais e evidentes, se há atores emergentes com capacidade para controlar, as vulnerabilidades reais do vetor peso de cada ator, e se há vulnerabilidade pessoal dos atores, contando aí, os limites de ética considerados na estratégia.

### **Passo 9 – Análise da viabilidade atual das operações**

Aplicação do modelo de análise de viabilidade sincrônica do PES, comparando as pressões de apoio e rejeição à decisão, a operação transitória e a reprodução estável de cada operação. Classificam-se então as operações em: consenso, conflitivas mas viáveis, altamente conflitivas mas viáveis e inviáveis na situação inicial.

### **Passo 10 – Identificação das variáveis críticas da estratégia**

A definição dos problemas quanto à inviabilidade considera seis possibilidades. São estas:

- (1) Precisar os atores que rejeitam com muito peso e motivação.
- (2) Identificar se o contexto do jogo é desfavorável.
- (3) Identificar se os aspectos parciais do desenho das operações que geram o conflito e quais destes aspectos são negociáveis.

- (4) Verificar se há possibilidade de resposta efetiva a essas causas.
- (5) Analisar as forças próprias e as fraquezas dos adversários.
- (6) Verificar a elasticidade do marco ético-ideológico dos adversários-chave.

A avaliação da situação antes de dar prosseguimento à análise é importante, pois o contexto está fora do controle.

### **Passo 11 – Ensaio de trajetórias**

Cinco passos devem ser seguidos para tornar este ensaio eficiente:

- (1) Explicitar as restrições de seqüência ou verdadeiramente significativas que a realidade impõe.
- (2) Construção da pior trajetória possível, explicitando os critérios que a equipe de análise imagina para classifica-la como a pior. Deve-se listar, precisar e ordenar estes critérios.
- (3) Inverter cada critério da pior trajetória para selecionar os critérios de uma boa trajetória. Constrói-se então, a melhor trajetória possível.
- (4) Identificar algumas operações OK<sup>3</sup>. Definir que atores e operações necessitam destas operações, em que momento, quais poderia definir agora e quais desejaria definir num momento oportuno.
- (5) Comparar as vantagens e desvantagens das relações entre motivação e força, a atuação das operações OK, e qual trajetória tem maior probabilidade de êxito.

### **Passo 12 – Avaliação do segmento crítico das trajetórias**

O passo seguinte é a formulação de hipóteses sobre a mudança situacional de que cada uma das melhores trajetórias é capaz de gerar, caracterizar as situações e escolher as situações em que convém situar o conflito, dadas as operações inviáveis. Constrói-se um quadro capaz de facilitar a visualização entre a trajetória e a situação exigida para a viabilidade das operações, de modo a facilitar a avaliação da trajetória quanto a sua capacidade de construção de viabilidade para as operações inviáveis. A pergunta-chave é: como mudam as relações de pressão? Qual é a confiabilidade da probabilidade de que se produza essa mudança?

---

<sup>3</sup> Operações OK têm a função de facilitar a produção de operações OP, que contêm a capacidade de impacto do plano sobre o placar do jogo. As operações OK não têm diretamente eficácia direcional, têm eficácia processual.

### **Passo 13 – Simulação estratégica**

Visa melhorar a qualidade da estratégia expressa em cada trajetória.

Várias possibilidades ajudam:

- **Crítica estratégica:** centrada na análise de vulnerabilidade e contabilidade das trajetórias selecionadas;
- **Jogo formal:** aplicável a problemas muito estáveis no tempo;
- **Jogo informal:** ferramenta simples, pouco custosa, mas potente retira o melhor e o mais ágil do jogo formal e o combina com a crítica estratégica. *É um simulado.*

## **4 Programa Fica Vivo**

### **4.1 Contexto social e violência**

Atualmente, a violência é considerada um dos maiores problemas da sociedade. Seja a doméstica, nascida no seio familiar, seja a proliferada nas ruas, seja a praticada pelos policiais, dentro ou fora dos cárceres, é um dos males mais assustadores e preocupantes. Segundo Jucá (2002), Orlando Fantazzini, presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara do Deputados na época, afirmou que a violência no Brasil havia assumido "proporções de guerra".

Confirmando a afirmação anterior, de acordo com dados publicados no Boletim IBCCRIM (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais) nº 113, de abril de 2002, a violência figura como a segunda preocupação da população brasileira, perdendo apenas para o desemprego (SOUZA, 2002, p.09).

O Brasil passa por um momento de aumento vertiginoso na taxa de homicídios que tem preocupado a população. Nas décadas de 1980 a 1990, ocorreram 534 mil homicídios no Brasil, sendo 74% destes cometidos por armas de fogo. Isto faz do Brasil o sétimo país com mais alta taxa de homicídios por 100 mil habitantes entre 106 países listados. No ranking da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), o Brasil ocupa o antepenúltimo lugar no índice de assassinatos de jovens entre 15 e 24 anos, onde houve um aumento de 48% na última década.

Com dados tão impressionantes, está havendo uma banalização da violência urbana, na qual os crescentes índices de criminalidade amedrontam cada vez mais a população brasileira. Não se vive hoje sem o medo constante da agressão física ou moral; não se consegue mais estabelecer um sentimento de segurança plena. De acordo com Gouveia (1999),

*Vive-se no Brasil, uma recrudescente insegurança ou falta de segurança pública; fato disseminado e propalado pela mídia, além de sentida e reclamada por todos os segmentos da sociedade, devido ao vertiginoso aumento da escalada de violência, que, a cada dia, revela-se multivariada e perversa, excedendo aos limites da razoabilidade, suportabilidade e aceitabilidade dessa sociedade e que o termômetro social - Polícia -, não tem*

conseguido avaliar, controlar e evitar. Essa é a imagem passada pela mídia em relação à conjuntura atual. Além de atribuir-se à Polícia Militar a responsabilidade maior, aduzindo ineficiência e ineficácia nesse combate.

Segundo Rosa (1999), a sociedade tem acusado a Polícia como sendo a responsável pelo aumento da criminalidade, por falta de uma melhor política de defesa da sociedade, uma vez que a criminalidade deve ser combatida com a força, para se evitar que as pessoas inocentes sejam mortas por marginais.

Entretanto, Gouveia (1999) também afirma a efetividade do controle da violência independe apenas da Polícia Militar, uma vez que suas causas não resultam apenas da falta de policiamento ostensivo, posto que este controla e evita (ou pelo menos tenta evitar) as conseqüências delituais e infracionais, e não suas causas. A Polícia combate os efeitos externos, ou seja, não enfrenta as causas que levam às pessoas a marginalidade.

Ou seja, a Polícia não é a responsável pelo aumento da criminalidade, existem uma série de outros elementos que contribuem diretamente para o crescimento da violência, tais como: o desemprego, a falta de oportunidades relacionadas à educação, saúde, e a outras questões que envolvem política governamental. Segundo Rosa (1999), o uso exclusivo da força por meio dos órgãos policiais não será suficiente para conter o aumento da criminalidade. O mesmo Rosa (1999) defende a adoção do ataque às causas, através da adoção de políticas sérias no campo do desenvolvimento econômico, da geração de empregos, saúde, educação, habitação e segurança pública, para se evitar o aumento da criminalidade.

Quadro (1999) demonstrou em seu estudo os custos da violência para o Brasil. Segundo ele, em 1999 o Banco Interamericano de Desenvolvimento publicou um estudo informando que a violência custou ao Brasil a cifra de R\$ 84 bilhões, o que equivalia a 10% do produto interno bruto (PIB) nacional. Concluiu-se neste estudo que inflação, falta de poupança e dólares não são os principais obstáculos para o desenvolvimento econômico de uma região. A violência figura neste rol.

#### **4.2 Diretrizes do Estado de Minas Gerais**

Diante de uma situação tão incômoda, o governo 2003-2006 no Estado de Minas Gerais, estabeleceu na Agenda de Prioridades do Governo, o objetivo de

melhorar substancialmente a segurança dos mineiros, especialmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Nesta agenda, duas linhas de ação foram traçadas: melhorar a segurança pública e o sentimento de segurança dos mineiros. (Conforme anexo I)

Os objetivos prioritários definidos então foram desdobrados em iniciativas estratégicas em uma reunião do Colegiado de Gestão Governamental, em maio de 2003. Consultas posteriores aos Secretários de Estado e contribuições dos integrantes do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES – também foram feitas. Esse conjunto de iniciativas serviu de subsídios para a definição dos Projetos Estruturadores – GERAES e para a elaboração dos programas do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004-2007.

O Projeto Estruturador Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais surgiu destes desdobramentos. Com a finalidade reduzir a incidência da criminalidade violenta em Minas Gerais, o Projeto Redução da Criminalidade atua em quatro eixos:

- Reforma e profissionalização do sistema prisional;
- Integração das organizações policiais;
- Prevenção social da criminalidade; e
- Ampliação e profissionalização do atendimento a adolescentes autores de ato infracional.

O projeto possui as seguintes diretrizes:

- Combinação de políticas dissuasórias com políticas preventivas;
- Valorização da participação comunitária;
- Parceria com os Governos Municipal e Federal;
- Valorização do profissional de segurança pública;
- Integração dos diversos órgãos de segurança pública; e

- Respeito aos direitos humanos.

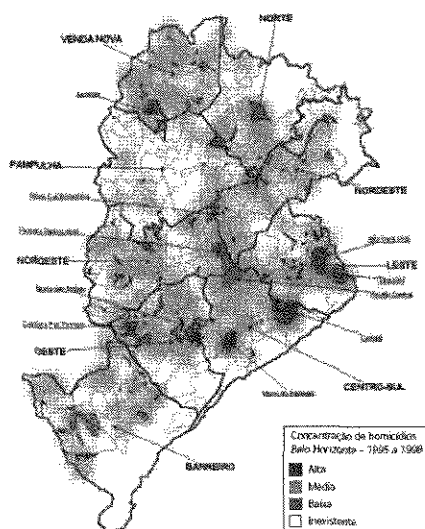
E, sinteticamente, tem como objetivo “reverter da tendência de crescimento das taxas de criminalidade violenta com o resgate da segurança (objetiva e subjetiva) e qualidade de vida da população, bem como a construção de novas relações entre os órgãos componentes do Sistema de Defesa Social e a sociedade civil”, afirmação de Luís Flávio Saporì, Subsecretário de Defesa Social de Minas Gerais.

### 4.3 Programa Fica Vivo

#### 4.3.1 Introdução

De acordo com dados da Polícia Civil que demonstram que entre 1998 e 2002 o número de homicídios na Região Metropolitana de Belo Horizonte aumentou em 67%, verificou-se que este crescimento não ocorreu de forma homogênea por toda a cidade. Verificou-se que enquanto Belo Horizonte apresentou um crescimento de 67% no número de ocorrências, passando de 494 homicídios em 1998 para 825 mortes em 2002, o crescimento percentual nas favelas, para o mesmo período foi de mais de 80%. Os anos de 1998 a 2002 somaram um total de 3.256 mortes de homicídios em Belo Horizonte, sendo que 19,7% destas mortes ocorreram em apenas seis aglomerados urbanos (Cafezal, Morro das Pedras, Morro do Papagaio, Taquaril e Cabana do Pai Tomás), o que confirma a alta concentração de crimes em poucas áreas da cidade, observável através da figura 4.1.

Figura 4.1 – Distribuição espacial dos homicídios em Belo Horizonte.



Fonte: Departamento de Crimes Contra a Vida (DCCV) – Polícia Civil

Em um estudo realizado em 2002, pesquisadores do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais, revelaram que houve um aumento no ritmo de crescimento acentuado de uma das formas de expressão do crime, o homicídio. Os dados desse estudo constituíram a base para a criação do Programa de Controle de Homicídios, em 2002, fruto da interação entre representantes da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, do CRISP e da Polícia Militar de Minas Gerais.

Anterior ao governo empossado em 2003, o programa Fica Vivo agradou tanto à nova gestão que foi incorporado ao Projeto Estruturador Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais, apesar de ele existir a apenas um ano. O programa Fica Vivo, é uma ação deste Projeto Estruturador, e é o principal responsável pela atuação sobre o eixo prevenção social da criminalidade; o programa Fica Vivo atua sobre todas as diretrizes definidas para o Projeto Estruturador.

#### **4.3.2 Método de planejamento e gestão do Programa Fica Vivo**

##### **4.3.2.1 Planejamento**

Com o objetivo de desenvolver estratégias eficazes de intervenção, os pesquisadores do CRISP resolveram desenvolver no programa a metodologia de "solução de problemas", a fim de identificar e desenvolver programas e projetos para intervenção pública visando a diminuição dos homicídios, principalmente entre os jovens.

A metodologia de solução de problemas é formada por quatro etapas distintas. A primeira delas, a identificação, tem o objetivo descobrir quais os problemas associados aos incidentes de homicídio, a seleção de prioridades e a definição de responsabilidades. A segunda fase, de análise, procura-se compreender mais profundamente o problema, através do seu estudo de forma mais detalhada. O conhecimento minucioso das ocorrências dos delitos, sua distribuição espacial, temporal e suas possíveis causas são de grande importância para a etapa de intervenção. A terceira etapa, a fase de resposta ou a intervenção propriamente dita, tem o objetivo de selecionar uma solução, um plano de ação estratégico e implementá-lo. E por fim, a fase de avaliação, procura criar critérios objetivos para avaliação do funcionamento e efetividade do projeto.

#### 4.3.2.2 Gestão

A gestão do programa Fica Vivo é do tipo coordenada. Tal gestão utiliza-se de diversas estratégias e é desenvolvida em três níveis: no nível local, através das instâncias comunitárias; no nível regional, através dos grupos de trabalho; e no nível central, através da coordenação municipal e da coordenação geral. Tal gestão coordenada tem o papel de conduzir o desenvolvimento do programa, que visa a redução dos homicídios.

No nível local, participam dos encontros pessoas com atuação direta na comunidade, que conhecem de perto os seus problemas, como representantes de escolas, de centros de saúde, de associações comunitárias, de organizações não governamentais (ONGs) e de entidades de base local. No nível regional, os encontros contam com membros da prefeitura, da polícia civil e da polícia militar, que atuam na região, e também com conselheiros dos diversos conselhos da cidade. E, no nível central, a gestão coordenada contará com os diversos membros das instituições parceiras.

A divisão por níveis não implica que pessoas que participam dos encontros em um nível não possam participar dos encontros do outro nível. A divisão visa organizar o trabalho e dividir responsabilidades, mas o objetivo de envolver ao máximo as lideranças comunitárias permanece, pois se conta com a sua participação em todas as instâncias. Um dado importante a ser mencionado, é que para cada aglomerado em que o Fica Vivo é instituído, há um estudo específico sobre as circunstâncias locais que influenciam nos homicídios, o que facilitará a orientação para a gestão coordenada. O conhecimento profundo do problema e suas causas permite uma abordagem mais direcionada, com um olhar diferenciado sob o problema da violência, em cada comunidade. Tal conhecimento é obtido a partir do estudo do problema nos encontros dos diversos níveis acima citados e, a partir deles, propostas são apresentadas e discutidas.

Faz parte das estratégias de gestão coordenada, a apresentação do Programa Fica Vivo para a comunidade, utilizando os diagnósticos disponíveis em diversas áreas: saúde, educação, política urbana, segurança pública.

O Grupo de Coordenação, responsável pela gestão coordenada, é formado por membros de órgãos e instituições públicas, que se reúnem mensalmente para traçar estratégias gerais, definir metas, articular os outros grupos e discutir questões relacionadas aos homicídios.

São temas de discussão: quais tipos de intervenção serão feitos; quais os anseios da sociedade; os aspectos da comunidade que afetam os níveis de homicídio. As questões debatidas, neste âmbito, servem como orientação para a ação dos dois grupos operacionais, o Grupo de Proteção Social e o Grupo de Intervenções Estratégicas. As metas são referência para cada órgão se organizar internamente para cumpri-las.

### 4.3.3 Descrição do Programa

#### 4.3.3.1 Diagnóstico

*Diante do aumento significativo dos homicídios e da crueldade exacerbada associada a diversos destes atos, assistimos a uma certa paralisia e perplexidade generalizadas, em diversos estados brasileiros, dos setores encarregados tradicionalmente de lidar com a questão dos homicídios. A necessidade de se introduzir inovações nesta área, buscando maneiras alternativas e eficientes de redução desse tipo de morte é algo que toda a sociedade tem cobrado.*

A partir dessa constatação, o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da UFMG formou um grupo de trabalho objetivando desenvolver e testar estratégias eficazes de intervenção através do uso da metodologia de “solução de problemas”, a fim de identificar e desenvolver programas e projetos para a intervenção, visando reduzir os homicídios em regiões violentas de Belo Horizonte.

A segunda fase da metodologia de soluções de problemas, propôs-se fazer uma análise mais aprofundada do problema, através do seu estudo de forma mais detalhada. O conhecimento minucioso das ocorrências dos delitos, sua distribuição espacial, temporal e suas possíveis causas são de grande importância para a etapa de intervenção. A fase de análise do problema é explicitada a seguir.

O grupo de trabalho do CRISP ao analisar mais detidamente os homicídios em Belo Horizonte, encontrou algumas características notáveis. Em primeiro lugar, observa-se a crescente participação de jovens de menos de 24 anos como autores destes crimes. Justamente no período em que se inicia o crescimento do número de homicídios, é quando se inicia a participação majoritária dos jovens de menos de 24 anos nos homicídios cometidos nas regiões violentas da cidade.

Verifica-se também neste grupo, o uso de armas de fogo. Em um universo de cerca de 170.000 armas de fogo em Belo Horizonte, menos de 3% da população das regiões de favela tem em seu poder uma ou mais armas de fogo (nas regiões menos violentas este índice é de 7,5%), mas quem a tem, na favela, sai mais freqüentemente com ela (38%) (BEATO FILHO; SOUZA, 2003a).

Segundo dados dos atendimentos realizados pela Polícia Militar (PMMG) desde o ano de 1998, 48% dos homicídios foram cometidos com armas de fogo. Dados de investigação posterior, pela Polícia Civil, reafirmam a supremacia das armas de fogo nos homicídios: uma análise dos 145 casos investigados pela PC durante os anos de 1999 a 2001 nos aglomerados mais violentos de Belo Horizonte mostra que 78,1% dos homicídios resultaram do uso das mesmas. Para corroborar a tese da violência crescente desses homicídios, a média de tiros em cada vítima foi de 4,8. Poucos são mortos nos pontos de tráfico. Ruas, becos e casas, nesta ordem, são os locais mais freqüentes das execuções (BEATO FILHO; SOUZA, 2003a).

- Onde acontece?

Estudos feitos pelo CRISP demonstram que os homicídios se concentram em torno de alguns aglomerados da cidade de Belo Horizonte. A análise mostrou que a incidência da maioria dos homicídios deu-se em apenas seis dos 81 conglomerados urbanos que contém favelas existentes na cidade. A percepção de senso comum de que favelas constituem-se, por si só, em condição para existência de criminalidade violenta não é verificada. Na maioria dos conglomerados urbanos não se observa uma maior incidência de crimes do que quaisquer outros bairros.

Segundo o CRISP, em Belo Horizonte houve uma implosão da violência, implosão esta, pois ela ocorre no interior de comunidades específicas, onde vítimas e agressores são originários e coabitam o mesmo espaço. A percepção da deterioração

das condições comunitárias de segurança é claramente percebida pelas populações residentes nos locais de maior vulnerabilidade social.

Em levantamento de dados qualitativos efetuado pelo Núcleo para Jovens da Secretaria de Cultura da Prefeitura de Belo Horizonte, registrou-se as queixas dos jovens atendidos pelos programas e dos técnicos em cada um destes locais, conforme a tabela 4.1 abaixo:

Tabela 4.1 – Principais queixas registradas pelos programas efetuados em aglomerados violentos.

Cafezal	Barragem Santa Lúcia	Alto Vera Cruz	Taquaril	Pedreira	cabana	Morro das Pedras	Ventosa
Morte de parentes (tráfico)	Violência	Morte de parentes	Violência policial	Ameaça aos profissionais	Homicídios praticados por familiares	Porte de arma de fogo por jovens	Homicídios praticados por jovens
Abuso sexual	Familiares envolvidos	Morte acidental	Ameaça aos profissionais	Violência doméstica	Ameaça de morte aos jovens		
Violência policial	Com drogas	Assalto a coletivos		Guerra de gangues			
Invasão de traficantes							
Ameaça de morte aos técnicos				Troca de tiros			
Morte de parentes							

Fonte: Cadernos Adenauer, Série “Segurança Cidadã e Polícia na Democracia”, Ano IV, nº. 03, 2003, pág. 53.

Nesses aglomerados, as lembranças de morte violenta são muito comuns entre os moradores. Conforme dados da pesquisa de vitimização realizada pelo CRISP quase um terço da população nestes locais teve parente, amigo ou vizinho vítima de homicídios. Isso torna a morte violenta de pessoas próximas um elemento comum aos moradores destas comunidades.

- Por que nestes locais?

De acordo com Beato Filho; Souza (2003a), as favelas que possuem alta concentração espacial de homicídios associados a ela, têm péssimos indicadores de bem-estar social e de qualidade de vida. Por exemplo, o acabamento das residências nessas regiões é quase oito vezes inferior ao das outras regiões da cidade. O número médio de anos de estudo é três anos inferiores (5,53 contra 8,51). São regiões em que as populações são mais jovens, tendo uma idade média de 25 anos de idade, em contraste com os 29 anos que se constituem na média da cidade. A taxa de ocupação

no mercado formal é maior em outras regiões da cidade do que nas de elevado número de homicídios. Além disso, as crianças morrem em maior proporção nestas regiões e há maior número de analfabetos. O índice de infra-estrutura urbana é significativamente mais deficiente nestes lugares (cerca de cinco vezes inferior). De uma maneira geral, o índice de proteção social é de cerca de um terço das outras regiões da cidade.

- Motivações envolvidas

Vários estudos que associam crimes predatórios a drogas têm sido feitos. São comuns tópicos, tais como, afinidade entre o uso de drogas e a propensão para cometer crimes, formas de financiamento da dependência, crises de abstinência, formas de resolução de conflitos extralegais e necessidade de armas caras para tais fins (JOHNSON *et al. apud* BEATO FILHO; SOUZA, 2003a). O padrão que mais se assemelha ao que parece estar ocorrendo nestas favelas entre os jovens é denominado como “violência sistêmica” – crimes cometidos entre pessoas envolvidas em redes de venda de drogas (GOLDSTEIN *apud* BEATO FILHO; SOUZA, 2003a). A variedade sistêmica de violência associada à droga envolve guerras por territórios entre traficantes rivais, agressões e homicídios cometidos no interior da hierarquia de vendedores como forma de reforço de códigos normativos, roubos de drogas, com retaliações violentas da parte do traficante e de seus patrões, eliminação de informantes e punições por vender drogas adulteradas ou não conseguir quitar débitos com vendedores.

- Perfil dos envolvidos com as gangues

O retrato dos jovens envolvidos com as gangues pode ser observado no perfil de atendimento de adolescentes infratores. Ao contrário do senso comum prevalecente, os jovens não se encontram envolvidos com delitos graves. Em Belo Horizonte, apenas 2,6% estiveram envolvidos com homicídios ou tentativas, e 15 % com assaltos. Não se tratam de criminosos irrecuperáveis, mas de jovens que eventualmente podem ser resgatados da situação de risco representado pelo seu envolvimento com as gangues de traficantes.

Com o desenrolar do projeto, várias entrevistas foram feitas com alguns jovens envolvidos nestes programas, nas quais foram coletadas informações para

auxiliar alguns dos programas de comunicação. Conforme a maioria dos depoimentos, os jovens são atraídos na maioria das vezes pelo modelo bem sucedido e respeitado dos traficantes destes lugares. Contudo, depois de algum tempo de envolvimento com as gangues, muitos deles se dão conta das enormes dificuldades em sair delas, e do inevitável destino de cada uma das pessoas no tráfico. Todos morrem em confrontos com a polícia ou com outras gangues, ou terminam presos.

- Perfil organizacional das gangues

Uma das informações mais interessantes reveladas pelo projeto foi sobre a natureza organizacional das gangues. No local abordado pelo projeto piloto, o aglomerado do Morro das Pedras, foi observado que num universo de cerca de 23.000 pessoas, menos de 80 estavam diretamente vinculadas ao tráfico e às gangues locais. Isto representa menos de 0,5% da população local, e menos de 2% da população de jovens entre 15 e 24 anos. Estes dados contrariam uma certa percepção de senso comum, que habita inclusive a visão de muitos órgãos oficiais e policiais, que vêem todos os habitantes do local, ou pelo menos os jovens, como direta ou indiretamente envolvidos com o tráfico de drogas. Na verdade, observa-se que muitos jovens e crianças têm nos grupos e nas gangues uma referência durante parte de suas vidas e terminam envolvidos algumas vezes com estes grupos, sem que isto represente de fato, uma adesão ao grupo.

Outro dado interessante descoberto, é que há um baixo grau de organização das gangues. Verificou-se uma estrutura simples e bastante desorganizada nos limites da atuação das gangues, nada parecido com o “crime organizado”, tão em evidência nos meios de comunicação. O lado mais organizado do crime encontra-se fora das favelas, e atua principalmente no fornecimento de armas e drogas aos traficantes locais, envolvendo muitas vezes a conivência e atuação de policiais.

Em geral o perfil dos grupos é o seguinte: estes são compostos por 8 a 12 pessoas, nos quais do interior desponta um líder que se encarrega de proporcionar vantagens materiais e financeiras ao grupo, conseguidos através do comércio de drogas. Armas, drogas e proteção são garantidas aos membros dos grupos. Além dos líderes, tem-se os membros regulares destas gangues, os chamados “soldados” do grupo, e os encarregados de tomar conta das “bocas” de venda de drogas. Há também

um variado número de indivíduos que se envolvem eventualmente, seja através da prestação de pequenos favores tais como o transporte de drogas, seja através da atividade de vendedores eventuais para sustentar o vício. A presença de usuários pesados é muito marcante nestes locais, e muitos deles acabam sendo vitimados por dívidas relativas ao tráfico de drogas.

As favelas são divididas em regiões que estão sob o controle dos grupos que às vezes estão em aliança, mas freqüentemente estão em conflito. Os territórios são rigidamente demarcados e ultrapassá-los pode significar uma sentença de morte para os membros de outra gangue. Muitas vezes, a motivação para o cometimento do homicídio não diz respeito a natureza econômica, mas a elementos relacionados à vingança de irmãos, amigos e parentes mortos na guerra entre eles.

- A presença policial nas comunidades violentas

Um dos problemas mais difíceis de serem enfrentados nestes locais está relacionado ao mau relacionamento entre as forças policiais e as populações locais. Há um sentimento ambíguo dos moradores em relação às polícias. De um lado, devido aos graves problemas relativos à segurança gerados pelas gangues, este é um dos serviços mais almejados pela população (as cenas explícitas do uso de armas e do consumo e venda de drogas em público indicam do nível de desordem e incivilidade nas comunidades). Por outro lado, o despreparo policial em lidar com este tipo de situação em aglomerados urbanos, aliado à desinformação a respeito da atividade criminosa no local, gera dificuldades de interação entre polícia e comunidade.

A queixa contra a violência da polícia é bastante recorrente entre os jovens atendidos pelos programas da prefeitura. Além disto, reclamações sobre a atuação de maus policiais nestes locais são bastante recorrentes e traduzidas em freqüentes cenas de violência, de corrupção e de extorsão dos traficantes.

Diante desta realidade, para o projeto piloto no Morro das Pedras, houve uma alteração na alocação de recursos humanos. O comando de policiamento buscou para estes locais policiais que tivessem um perfil mais adequado à interação com a comunidade, alterando a percepção que esta tem da polícia. Além disso, algumas das unidades de policiamento mais agressivo foram orientadas a se reportarem ao comandante e aos gerentes locais antes das operações. Poderíamos dizer que esta

alteração nas relações é um dos elementos chaves no sucesso de projetos desta natureza. Daí, o cuidado especial na alocação de pessoal, e no planejamento das operações a serem realizadas nos locais em que o projeto foi e está sendo implementado.

#### 4.3.3.2 Pressupostos de ação

Os estudos do CRISP forneceram dados a partir dos quais estratégias foram traçadas para reduzir os homicídios. Partiu-se do pressuposto de que sendo os diversos condicionantes dos homicídios conhecidos, seria possível criar estratégias para enfrentá-los.

O eixo base da estratégia de intervenção reside na constatação de que a criminalidade interage com diversos outros problemas (violência é fruto de diversos fatores – sociais, culturais, biológicos, econômicos e políticos), e da percepção do pequeno número de pessoas envolvidas com atos ilegais.

O programa rejeita respostas reativas dadas aos problemas da violência; execução de ações isoladas e desarticuladas, pelos órgãos públicos, para a solução de um mesmo problema; e abordagens preventivas fragmentadas, que atuam apenas sobre alguns fatores do crime, deixando outros de lado. A partir destas noções, o programa de redução de homicídios de Minas Gerais tem como pressuposto a implementação de ações integradas ou conjuntas, que somam a contribuição de diversos agentes para o controle de homicídios, possibilitando atuar sobre as diversas origens da violência.

O programa orientou-se a partir das idéias expressas em experiências bem-sucedidas de combate à criminalidade, procurando adaptá-las à realidade local. Uma experiência que foi referência para a elaboração do programa foi o projeto “cessar fogo” de Boston. (BEATO FILHO; SOUZA, 2003a) Foi desse projeto que surgiu a concepção da Bola de Neve, adotada pelo Fica Vivo. Ela indica o efeito da união inicial de alguns parceiros em torno de um objetivo. Como ocorre com uma bola de neve que rola um morro, agregando mais flocos de neve no seu percurso, o Fica Vivo, à medida que vai se desenvolvendo, atrairá mais parceiros como numa bola de neve. No final, o programa será formado por vários parceiros, que possuem recursos diferentes, e será mais eficiente e efetivo para a redução dos homicídios.

Para que ações que envolvam vários agentes sejam eficientes é imprescindível que haja articulação entre elas, de modo a evitar a duplicação de ações ou a execução de medidas que caminhem para sentidos opostos, por diferentes atores. O pressuposto do programa em relação aos atores sociais, é que eles interajam através de redes de cooperação. O relacionamento entre os participantes é horizontal, não existindo líderes, e sim colaboradores.

Essa característica facilita o apoio ao programa, tanto por parte das instituições, quanto pela população. Cada parceiro envolvido serve de suporte e estímulo para a ação dos outros parceiros. Desta forma, à medida que a rede de parceiros for crescendo e as suas ações obtiverem sucesso, haverá maior motivação entre eles, o que é um fator importante manter-los aliados, como aponta representante da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS).

As instituições parceiras do programa podem não possuir ou criar programas específicos voltados para o controle dos homicídios, mas a sua importância para o desenvolvimento do programa não fica comprometida por isso, já que elas agem conjuntamente com outras instituições no fortalecimento das ações já existentes e na elaboração de novas iniciativas neste sentido. O Fica Vivo procura otimizar o que cada parceiro faz a partir da articulação das ações, evitando assim, a sobreposição de ações ou o desenvolvimento de medidas em sentidos opostos.

A elaboração do programa parte da percepção de níveis de fatores que aumentam o risco de uma pessoa ser vítima ou autora de um homicídio. Tais níveis são:

- O primeiro nível é representado pelas características pessoais, como sexo, idade, renda e saúde (distúrbios psicológicos e de personalidade, consumo de drogas, história de comportamentos agressivos, história de maus-tratos recebidos). O diagnóstico do CRISP mostra que a maior parte dos homicídios é cometida por homens e que o número de jovens envolvidos tem crescido muito nos últimos anos.
- O segundo nível de fatores refere-se às relações sociais do indivíduo representam: parentes, amigos e parceiros de criminosos apresentam maiores chances de estarem relacionados com os homicídios.

- O terceiro nível é expresso pelo contexto comunitário em que a pessoa está envolvida: local de trabalho, escola, bairro, vila. Morar em vilas que possuem um intenso tráfico de drogas traz maiores riscos para os seus habitantes.
- O quarto nível representa as características da comunidade, como por exemplo, as normas sociais e culturais e a disponibilidade de armas.

Todos estes níveis influenciam na possibilidade de uma pessoa envolver-se em situações de homicídio.

Atuar sobre os fatores individuais é uma orientação do programa, já que ao fazer isto, é possível modificar comportamentos e, conseqüentemente, evitar que as pessoas se envolvam com o crime.

Outro pressuposto do programa é a idéia de que a orientação e educação das crianças são determinantes da sua trajetória futura. Uma educação que valoriza as crianças, que lhes incentiva a auto-estima e que lhes mostram opções de vida melhor do que a que as gangues oferecem pode ser decisiva dos rumos que a criança vai tomar no futuro.

As relações pessoais íntimas, como as relações familiares, influenciam no comportamento dos jovens e crianças. Assim, a criação de ambientes familiares saudáveis, nos quais os conflitos entre as pessoas são reduzidos, é fundamental para a educação das crianças, já que este é o local onde elas desenvolvem as suas primeiras relações sociais e aprendem as suas primeiras lições. Os parceiros do Fica Vivo reconhecem a existência dessa influência quando propõem ações preventivas para a redução dos homicídios.

Considerando os níveis de abordagem e os grupos-alvo, o Fica Vivo tem como proposta a execução de diversos tipos de intervenção para reduzir a criminalidade, atuando preventivamente e cirurgicamente. A atuação cirúrgica consiste em tirar os bandidos de circulação.

O Fica Vivo também considera que uma boa infra-estrutura comunitária pode afetar as taxas de homicídios. As ruas e becos com pouca ou nenhuma iluminação, e a ausência de ruas principais para acesso às favelas são fatores propícios

à criminalidade, na medida em que dificultam a identificação dos bandidos ou facilitam a sua fuga.

Para enfrentar o problema da violência, devem ser feitas ações no sentido de minimizar as desigualdades relacionadas a gênero, raça, perfil etário. Além disso, atitudes e práticas culturais prejudiciais, que discriminam as pessoas e as fazem sentir inferiores devem ser combatidas. Pessoas com baixa auto-estima são mais vulneráveis aos chamados dos traficantes para aliar-se ao tráfico, já que nessa atividade elas receberão a valorização que muitas vezes não encontram na família, na escola e na comunidade.

Alterar os determinantes culturais, sociais e econômicos que contribuem para a violência, através de medidas que redistribuam a renda e assegurem oportunidades de acesso equânime a serviços e oportunidades, é fundamental se o objetivo é reduzir a desigualdade e conseqüentemente, a violência.

A idéia de agir preventivamente em relação ao crime foi inspirada no modelo preventivo da saúde, que aponta três níveis de prevenção. No caso da prevenção à violência, os três níveis são distinguidos conforme se segue:

- **Prevenção primária:** abordagens destinadas a evitar a violência antes que ela ocorra. Dirige-se à população como um todo e pode implicar em intervenções no meio ambiente físico e social, priorizando a abordagem de fatores que podem provoca o crime.
- **Prevenção secundária:** abordagens voltadas para a resposta mais imediata a violência. Dirige-se a grupos de risco identificados como potenciais agressores por seu grupo etário, local de moradia, estilo de vida, circunstâncias sócio-econômicas ou outros fatores, ou seja, grupos que por sua suposta maior tendência ao crime merecem mais atenção.
- **Prevenção terciária:** abordagens voltadas para cuidados de longo prazo como reabilitação e reintegração das vítimas e agressores, esforços para atenuar ou reduzir a deficiência em longo prazo associada à violência, suporte das vítimas e suas famílias, compensação, reparação.

A prevenção à violência pode ser separada em ações de acordo com os grupos-alvo. Neste caso, são três as possibilidades de intervenção.

A primeira corresponde às intervenções gerais que são abordagens dirigidas para toda a população, independente do risco individual. As campanhas na

mídia contra a violência, programas de prevenção da violência na escola, estímulo a práticas pessoais preventivas contra a violência, aumento da vigilância nas comunidades, planejamento do ambiente local, programas de educação e socialização, aumento dos riscos e redução das recompensas do crime, são exemplos deste tipo de intervenção.

O segundo tipo é representado pelas intervenções escolhidas que são caracterizadas por ações voltadas a indivíduos que compõem os chamados grupos de risco, como a orientação sobre a criação de filhos a pais celibatários de baixa renda, ações voltadas para locais e fontes de conflito dentro da comunidade, promoção de atividades de lazer, esquemas de mediação de conflito e oferta de oportunidades para grupos de risco.

E, por último, temos as intervenções indicadas. Elas são abordagens de pessoas que já tenham demonstrado comportamento violento. O tratamento e o acompanhamento de agressores domésticos são exemplos dessa intervenção.

#### 4.3.3.3 Objetivos traçados

De acordo com as informações disponíveis sobre o programa, foram traçados vários objetivos que serão explicitados a seguir:

- Formação de um grupo de trabalho envolvendo várias agências públicas que lidam, direta ou indiretamente, com o problema dos homicídios;
- Utilização de métodos quantitativos e qualitativos para a avaliação identificação, análise, e avaliação de programas de intervenção. Para tal foram utilizadas diversas fontes de dados oriundas de estatísticas oficiais das polícias, levantamento de dados através de pesquisa de vitimização realizada com mais de 4.000 domicílios na cidade de Belo Horizonte pelo CRISP, além do levantamento de outras fontes quantitativas e qualitativas;
- Desenvolvimento de intervenções através do uso de mecanismos de solução de problemas, especialmente através da replicação de modelos de intervenção adotados em outros contextos que estiveram lidando com a questão dos homicídios e que obtiveram algum grau de sucesso; e
- Implementação e avaliação das intervenções adotadas, permitindo a correção de rumos e identificação de pontos de estrangulamento nas estratégias propostas.

#### 4.3.3.4 Propostas de Intervenção

A formação do grupo de trabalho buscou articular vários órgãos e instituições que implementam ações importantes na resposta ao problema dos homicídios. Em termos genéricos, existem vários níveis nos quais pode-se desenvolver estratégias de intervenção de problemas relacionados à violência. É importante ressaltar que cada um deles serviu de suporte aos outros, garantindo a continuidade dos resultados.

No nível institucional, trata-se de medidas a longo prazo efetivadas pelos diversos órgãos e agências encarregados de desenvolver políticas e programas de natureza preventiva voltados para jovens e adolescentes. Do ponto de vista das medidas repressivas de prazo mais curto, algumas modificações no desenho organizacional das agências envolvidas surtiram efeitos imediatos no controle dos homicídios.

No nível comunitário de intervenção, medidas de mobilização e articulação dos grupos e associações existentes nas comunidades ensejaram resultados de médio e longo prazo.

No nível individual buscou-se desenvolver estratégias de sensibilização entre jovens através de campanhas nas TVs, rádios, escolas e na distribuição de panfletos. Um dos dados mais notáveis, observados em depoimentos com membros do grupo de trabalho, foi o fato de que muitos jovens parecem não se dar conta da situação em que estão envolvidos nas gangues. Segundo depoimentos dos grupos que lidam com jovens cumprindo medidas sócio-educativas, embora haja um certo fatalismo em relação ao próprio destino, existe alguma chance se lhes forem oferecidas opções para sair do círculo vicioso das gangues. Impressão esta, corroborada pela literatura.

Na organização de um plano de ação, adotou-se a tipologia de estratégias de intervenção proposta por Spergel e Curry<sup>4</sup>. Tais estratégias devem orientar-se para: (1) Supressão, composta pela utilização de medidas típicas de polícia e justiça criminal

---

<sup>4</sup> SPERGEL, Irving; CURRY, David. **The National Youth Gang Survey: A Research and Development Process**. In: Arnold P. Goldstein and Ronald Huff. *Gangs Intervention Handbook*, 359-400. Champaign, IL.: Research Press, 1993.

tais como prisões e vigilância. Esta é a estratégia de intervenção mais primária adotada em programas de segurança pública. A (2) intervenção social, consiste na atuação em crises tais como guerras e conflitos entre gangues, tratamento das famílias e jovens e emprego de serviços sociais. Uma das formas utilizadas é a organização de câmaras de gerenciamento de crises para separação dos membros. Outra forma é a produção de (3) oportunidades sociais, especialmente educação e emprego. Para isto buscou-se uma articulação com empresas do setor privado para a oferta de ocupações. Outra maneira é a (4) cooperação inter agencial e a articulação entre as diversas agências. (5) Mudanças organizacionais nas agências encarregadas de lidar com o problema são fundamentais para o êxito do mesmo.

Alguns conceitos e idéias são centrais neste projeto. A busca nas mais diversas experiências e estudos internacionais de algumas das respostas, foram desenvolvidas e adaptadas para o contexto local. É referência imediata, pela similaridade dos problemas enfrentados, o projeto de “cessar fogo” de Boston, bastante adaptado às vicissitudes de nosso sistema de justiça. Outro aspecto incorporado foi a utilização da metodologia de solução de problemas, oriunda inicialmente de sistemas de administração e gerenciamento, adaptada à gestão de organizações policiais e do sistema de justiça.

A estratégia é desenvolvida a partir do reconhecimento que muitos de nossos problemas de criminalidade estão muito além do alcance das polícias e da justiça, pois referem-se a problemas sociais muito mais amplos. Este reconhecimento não deixa de constituir uma inovação no contexto brasileiro, em que muitas das nossas polícias e organizações de justiça ainda assumem o encargo de detentores do monopólio de combate e controle do crime.

Por isso o conceito central para o projeto seja o de “Grupo de Trabalho”, composto por agências diversas, sem nenhuma autoridade ou hierarquização de umas sobre as outras. Trata-se de uma forma de gestão integrada de forma colegiada, na qual não cabe a *ninguém a precedência sobre as outras agências*. Não existe propriedade institucional, e a incorporação de agências e órgãos ocorre dentro de uma estratégia de “bola de neve”, em que diferentes atores podem vir a ser incorporados ao núcleo estável que compõe a câmara de gestão do problema. Esta Câmara é composta por dois grupos, e por uma coordenação geral que se encarrega da articulação entre os grupos.

#### 4.3.3.5 Estrutura

Para a atuação em todo o Estado, o programa contará com uma coordenação-geral, a nível estatal, e coordenações municipais. A intervenção será feita através dos grupos de Proteção Social e Intervenções Estratégicas, conforme artigo 3º do Decreto 43.334/2003<sup>5</sup>. Na experiência do projeto piloto, no Morro das Pedras, não há separação entre coordenação geral e coordenação municipal: há apenas um grupo de coordenação, no qual o estado e o município interagem.

Como dito anteriormente, o conceito central para o projeto é o de “Grupo de Trabalho”, composto por agências diversas, e sem nenhuma autoridade umas sobre as outras. O programa Fica Vivo é composto de dois grupos, que formam a Câmara de Gestão do Problema. Esta Câmara é composta por estes dois grupos, e por uma coordenação geral que se encarrega da articulação entre os grupos. Os grupos são:

##### **1. Grupo de Proteção Social ou Grupo de Mobilização comunitária**

Várias atividades foram previstas para este grupo, que orienta-se basicamente pela mobilização e busca de apoio nas comunidades a serem abordadas. Assim, uma das estratégias centrais foi a campanha de comunicação e conscientização entre jovens acerca dos perigos e da violência associada às gangues de traficantes. Na verdade, tratava-se de ressignificar a violência, que tende a adquirir valores excessivos pela mídia. É hábito da imprensa retratar líderes de traficantes como indivíduos muito poderosos, quase intocados pela justiça. Raramente destaca-se o aspecto da extrema violência associada aos grupos de traficantes, bem como o limite deste poderio exercido apenas no limitado espaço circunscrito de algumas favelas, com autoridade sobre um pequeno grupo de membros, no caso de belo horizontino. Parte da estratégia de ressignificação enfocou, particularmente, os fracassos de

muitos destes indivíduos que se encontram presos.

A parte mais importante da campanha, entretanto, foi dirigida aos membros associados destas gangues com ênfase nas conseqüências da adesão ao tráfico, que resulta num número expressivo de mortos pela violência das gangues de traficantes. As campanhas direcionadas para este público alvo são as seguintes:

---

<sup>5</sup> Conforme Anexo II desta Monografia, página 88.

- Campanha “Reage Minas”;
- Campanhas educativas dirigidas a jovens;
- Realização de fóruns comunitários; e
- Suporte comunitário e rede de proteção.

Tais campanhas serão explicadas uma a uma a seguir. A Campanha “Reage Minas”, feita através da Rede Globo de Televisão, está sendo realizada de duas maneiras distintas: (a) através de documentários sobre os aglomerados que compõem os focos de homicídios na cidade de Belo Horizonte: Morro das Pedras, Cafezal, Cabana, Santa Lúcia, Alto Vera Cruz e Pedreira. Tratam-se de documentários curtos, que incluirão dimensões históricas destes locais mostrando o *antes* e o *depois* da onda de violência. E (b) através da segunda campanha, o Reage Minas produzirá algumas vinhetas com depoimentos de membros de gangues mostrando as conseqüências da violência associada às gangues.

As campanhas educativas dirigidas a jovens constituem a segunda estratégia comunicativa e são desenvolvidas em cada uma destas regiões, no sentido de conscientiza-los dos riscos da associação com grupos violentos e de traficantes nestes locais, bem como do uso de armas de fogo. Várias formas deverão ser utilizadas para este fim, tais como:

- Palestras em escolas nas séries correspondentes do grupo em foco, em igrejas e associações com uma intensa campanha de divulgação de nomes e fotos de jovens mortos pelos traficantes nos últimos dois anos. O objetivo é mostrar claramente que isto é algo que pode ocorrer com cada um deles, da forma mais enfática possível;
- Panfletagem e pôsteres com informações a respeito dos homicídios ocorridos entre os jovens nas ruas e becos dos aglomerados, com nomes e fotos das vítimas, especialmente nos locais de ocorrência; e

- Formação de esquadrões de proteção formado por grupos de jovens, que atuarão na conscientização pela demonstração da própria experiência junto aos jovens em situação de risco. Trata-se de resgatar a máxima segundo a qual quem sabe melhor se comunicar com jovens são outros jovens.

A realização de fóruns comunitários constitui a terceira estratégia destinada aos membros associados das gangues. Tal ação é uma das estratégias mais bem sucedidas em projetos de intervenção desta natureza e tem a ver com a utilização de canais de comunicação que emitam avisos claros aos membros dos grupos e gangues de traficantes. Nestes fóruns, discute-se claramente com a comunidade quais são os objetivos do projeto, e quais serão as consequências da quebra das propostas pelo grupo de trabalho.

Nesta estratégia também há a reunião com o mais variado e amplo leque de representantes de cada uma destas regiões e com os principais representantes de cada uma das organizações envolvidas no projeto para a divulgação das chamadas Regras Mínimas de Convivência Comunitária. Trata-se de um conjunto mínimo de regras, sendo que delas será a Regra Central *não haver mais homicídios entre jovens*. Outras regras podem incluir a não utilização de armas de fogo, ou a venda e o consumo de drogas em público. A quebra desta regra de ouro implicará em sanções.

Além disso, serão utilizados pôsteres com informes claros acerca de quantos policiais civis e militares, bem como promotores estarão potencialmente disponíveis a cada violação das regras para serem colocados em operação.

Para essas atividades, serão formados grupos de conscientização, em parceria com policiais, que atuarão nos locais mencionados. Além disso, um agendamento com os dirigentes de cada instituição envolvida para a divulgação das regras mínimas será necessário.

E por fim, o suporte comunitário e a rede de proteção. A montagem de uma rede institucional de proteção a jovens que estejam dispostos a abandonar as gangues é um dos pilares mais básicos do projeto proposto. Para tal, não se trata de criar nada de novo, mas apenas de direcionar os recursos já existentes na prefeitura, organizações voluntárias e de referência ao cidadão que ora está em curso.

Dentre eles sugere-se (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2002):

- A utilização do *know how* de organizações tais como o Liberdade Assistida, ou o projeto Miguilim da PBH serão importantes para a elaboração das maneiras como esta proteção deverá ser feita;
- O Centro Mineiro de Toxicomania pode ser uma contribuição importante para assistir os casos de dependentes químicos, numa forma de intervenção inovadora em relação à proteção de pessoas envolvidas com o tráfico;
- O Núcleo de Atendimento das Vítimas de Crimes Violentos, da Secretaria de Justiça, já há algum tempo vem desenvolvendo a montagem de uma rede de atendimento à vítimas, que poderia vir a ser direcionada especificamente para os jovens;
- O Centro de Referência do Cidadão também pode vir a ser recurso estratégico no atendimento e proteção das vítimas potenciais; e
- Seria desejável a mobilização de alguns empresários locais que pudessem estar contribuindo para a oferta de emprego para estes jovens.

Do grupo de proteção social fazem parte a Prefeitura de Belo Horizonte (através de várias agências de assistência social, educação, cultura, esportes e infraestrutura urbana), setores do comércio e da indústria (como Câmara dos Dirigentes Lojistas e SEBRAE), a Universidade Federal de Minas Gerais, associações comunitárias, clubes de serviço, Igrejas e organizações não governamentais.

## **2. Grupo de Ações Estratégicas de Intervenção (GAE) ou grupo de Proteção Social**

A segunda ordem de intervenções se deu na direção de incrementar os custos associados aos homicídios relacionados a gangues e ao tráfico de drogas. Explícitaram-se regras que, quando quebradas, implicariam em sanções e custos na forma de uma intervenção no mercado de drogas. A cada homicídio, a Polícia Militar ocupava o aglomerado por tempo indeterminado, com especial atenção aos pontos de venda do tráfico. Operações de revista para busca e apreensão de armas foram rotineiras e a apreensão de armas foi intensificada por período indeterminado.

O objetivo foi tornar o mais desconfortável possível a venda e consumo de drogas nestes locais. O padrão de vitimização que ocorre nos finais de semana e à noite sugeriam que as intervenções seriam mais bem sucedidas nestes períodos. Além disso, foram intensificadas as investigações e o uso de policiamento velado para a identificação das atividades criminosas.

Tratava-se de um exercício de autoridade a ser realizado simultaneamente pelo policiamento ostensivo, Polícia Civil, Ministério Público e a Magistratura que se encarregaram de produzir mandados de prisão, e investigação minuciosa de cada uma das ocorrências de homicídio, bem como de delitos correlatos.

A estratégia de intervenção de mercados foi bastante eficiente, dado que estávamos tratando de crimes que se organizam comercialmente e são orientados para mercados. Daí a necessidade de incrementar os custos deste tipo de crime, tornando-os não lucrativos. Era uma maneira do Estado intervir neste mercado a fim de diminuir o número de homicídios associados à violência sistêmica.

O Grupo de Ações Estratégicas foi formado por representantes das Polícias Civil, Militar, Federal, Ministério Público e do Poder Judiciário. Os membros do Ministério Público e do Judiciário tiveram atuação nas áreas específicas de combate aos delitos de homicídio dolosos. Foram chamados a integrá-lo Promotores de Justiça e Magistrados das seguintes áreas: Infância e Juventude, Tribunal do Júri, Varas Criminais, de Tóxicos, de Execução Penal e de Combate ao Crime Organizado.

#### **Formas de atuação do GAE:**

Num primeiro momento, o Grupo se reuniu e definiu um planejamento para a intervenção, que assim se desenvolveu:

1. Coleta de dados: identificação (por fotos, inclusive) dos principais infratores (adultos e adolescentes) que atuam no local através dos serviços de inteligência das Polícias Militar, Civil e Federal;
2. Reuniões entre Juízes e Promotores atuantes no Programa, a fim de se verificar a forma de se acelerar o exercício de suas funções, originando um Sub-Grupo, que se reunia semanalmente;

3. Reuniões quinzenais ou emergenciais quando da ocorrência de um homicídio, para a disponibilização das informações de cada órgão envolvido acerca dos infratores;
4. As informações colhidas pelas Polícias Militar, Civil e Federal eram encaminhadas rapidamente aos Promotores de Justiça que, com base nelas, requeriam aos Juízes a expedição dos Mandados de Prisão (preventivo/temporário) e de Busca e Apreensão contra os líderes das quadrilhas e seus principais membros, além da expedição de Mandados de Apreensão de adolescentes infratores;
5. As Polícias Federal, Militar e Civil organizaram operações para cumprir os mandados expedidos;
6. As Polícias direcionaram suas operações não só para o cumprimento dos Mandados expedidos, mas também para coibir a prática de outros tipos de delito.

Estas operações, desenvolvidas no período de agosto a dezembro de 2002, resultaram na prisão de vários delinqüentes, apreensão de drogas e armas. Conforme o planejamento inicial, foram desenvolvidas oito grandes operações policiais, envolvendo uma média de 100 a 130 policiais em cada uma delas. Além delas, diariamente foram realizadas no mínimo três operações com efetivo de até 40 policiais.

Os representantes dos órgãos integrantes do Grupo de Intervenções Estratégicas se comunicam de maneira ágil, através de telefones celulares e a notícia de uma prisão, tanto de um adulto quanto de um adolescente infrator é repassada imediatamente aos membros do Grupo, a fim de que seja feito um monitoramento de sua efetiva prisão e aceleração do processo judicial.

#### 4.3.3.5.1 Ações da Polícia Militar de Minas Gerais

Dentro do GAE foram desenvolvidas algumas operações especiais destinadas à atuação da Polícia Militar. Tais ações são:

- Patrulha Escolar: composta por quatro policiais e destinada a fazer o patrulhamento das escolas localizadas dentro do aglomerado, trazendo segurança para os funcionários e alunos, além de desenvolver atividades de prevenção às drogas e violência, através de palestras educativas. Organizou-se,

ainda, atividades recreativas e sociais nas escolas, nos finais de semana, envolvendo aspectos lúdicos e de reflexão sobre a violência local, contribuindo também para melhorar a interação dos jovens com a polícia;

- Patrulha Preventiva: tem como atividade o patrulhamento preventivo e ostensivo de forma a dar segurança aos cidadãos do aglomerado. Atua diuturnamente com um efetivo de 10 policiais; e
- Unidades especiais de patrulhamento preventivo: presença constante no aglomerado.

Também foi criado em março de 2003 o Grupamento Especial para Áreas de Risco, da Polícia Militar (GEPAR), visando promover o patrulhamento constante no Morro. Apesar de ser um projeto da Polícia Militar de Minas Gerais, a idéia de sua criação e os pressupostos para a sua atuação foram definidos levando em consideração o planejamento realizado dentro do Grupo de Intervenção Estratégica.

Os seus objetivos gerais são:

- Executar o policiamento comunitário exclusivo das áreas sob intervenção;
- Prevenir o uso e o tráfico ilícito de entorpecentes no interior das áreas sob intervenção que possuem altos índices de homicídios; e
- Intensificar as ações de polícia preventiva, mediante a implantação do Programa Educacional de Resistência às Drogas e a Violência (PROERD), nas escolas públicas localizadas nas áreas de risco selecionadas.

O comando do GEPAR é composto por um Comandante, que é auxiliado por um subcomandante. O efetivo e o número de viaturas destinadas ao GEPAR é definido considerando as seguintes características do local:

- Índice de crimes violentos, especialmente homicídios;
- Densidade populacional;
- Extensão territorial; e

- Mobilização comunitária local.

Cada viatura é equipada e armada com os equipamentos discriminados a seguir: um rádio transceptor de porte; três bastões tonfas; um kit patrulha de primeiro socorros; três coletes a prova de balas; duas lanternas com pilhas; e um binóculo de longa distância e visão infravermelho.

As demais Unidades Operacionais da Polícia Militar, especialmente as especializadas, desenvolverão ações/operações nas áreas críticas que possuírem o GEPAR, quando forem desencadeadas em conjunto com integrantes desse grupamento, mediante solicitação formal do seu comandante.

No projeto piloto no Morro das Pedras, a atuação do GEPAR será explicitada a seguir. Antes dele iniciar as suas atividades, não havia patrulhamento constante no Morro. O GEPAR atua diuturnamente. Segundo representante, para atuar no período noturno, quando ocorre o maior número de homicídios, é preciso que se amplie seu efetivo. O GEPAR não poderia utilizar os policiais tradicionais pois estes já estavam estigmatizados e porque eles provavelmente não saberiam lidar com as exigências de comportamento de uma polícia comunitária. Sendo assim, foram selecionados novos policiais, que passaram por treinamento, freqüentando aulas de direitos humanos e polícia comunitária.

Uma característica marcante do GEPAR é a sua preocupação em ter um bom relacionamento com a comunidade, para conquistar a sua confiança, o que propicia um melhor trabalho da polícia, ao ter os moradores como seus aliados. Para isto, os policiais envolvem-se no dia a dia das comunidades, interagindo com os seus cidadãos e conhecendo a região. Esta postura é baseada na atuação da polícia comunitária, presente principalmente em cidades do interior e constitui uma inovação em políticas de cidades de grande porte, no Brasil, como aponta representante do GEPAR.

O GEPAR procura trazer segurança para os moradores, evitando que os traficantes ditem as regras no local e suprimam a presença do Estado. Busca-se a efetividade das ações para levar segurança aos moradores, acabar com o tráfico e com os homicídios e, conseqüentemente, reverter a imagem de incapacidade atribuída ao Estado pelos moradores.

Uma das primeiras exigências para a efetividade do trabalho do GEPAR é o reconhecimento da comunidade e dos seus habitantes. A polícia deve distinguir os cidadãos ordinários dos bandidos, para que as pessoas certas sejam reprimidas. Com a maior inserção dos policiais do GEPAR no Morro das Pedras, foi possível identificar demandas locais e trazer respostas para elas. Percebeu-se que um grande número de famílias tinha dificuldades para se alimentar, o que levou a polícia e outras instituições a se organizarem para fornecer comida para os mais necessitados.

Diariamente, várias famílias são beneficiadas pelos pratos de comida doados, distribuídos pelos policiais do GEPAR. Surgiu, assim, o projeto Morro das Pedras sem Fome, que tem alimentado muitas pessoas.

Outro programa que surgiu como consequência da interação do GEPAR com os habitantes do Morro das Pedras foi o Bom de Bola, Bom de Escola. Este projeto promove campeonatos de futebol com crianças e adolescentes, nas quadras da região. As atividades esportivas divertem, educam e mantêm os jovens ocupados. Os meninos são, também, freqüentemente levados para o Clube dos Oficiais, onde aprendem a nadar, e para a cavalaria da Polícia Militar, onde tem a oportunidade de andar a cavalo. Este projeto resultou da constatação do grande número de crianças da comunidade e da sua ociosidade, dado a falta de atividades de lazer.

Um importante passo para uma melhor atuação do GEPAR foi o fornecimento de mandados de busca e apreensão mais amplos, pelo poder judiciário, que permitem os policiais entrar em um maior número de residências, o que dificulta a fuga dos bandidos.

Antes da implantação do GEPAR, havia uma rivalidade muito grande entre os moradores do Morro e a polícia, sendo esta alvo de críticas quanto a sua ineficiência e em relação à agressividade dos policiais com pessoas comuns. Agora, segundo representante do GEPAR, a comunidade se relaciona bem com os policiais e começa a colaborar com a sua atuação.

O Morro das Pedras conta com 24 policiais do GEPAR, sendo que cada guarnição é constituída de três policiais. Eles têm a disposição dois veículos Trollers, que utilizam para as suas rondas e para a distribuição de alimentos.

#### 4.3.3.5.2 Ações da Polícia Civil de Minas Gerais

A ação da polícia civil é orientada por quatro diretrizes principais, definidas a partir da interação dos representantes desta instituição com os outros parceiros do Grupo de Intervenções Estratégicas. Essas diretrizes são:

- Maximização das investigações dos delitos contra a vida, utilizando para isto as tecnologias necessárias;
- Concentração de esforços para apurar crimes relacionados a brigas entre gangues de tráfico de entorpecentes rivais, que são a origem de grande parte dos homicídios;
- Articulação de ações com outros parceiros responsáveis pela repressão, sempre que se mostrar necessário; e
- Agilização da tramitação de inquéritos policiais para a execução de mandados de busca e apreensão.

Dentro da estratégia do Grupo de Intervenção, a polícia civil, segundo o documento oficial do programa, atuará nas áreas de risco buscando a potencialização das investigações nestes locais. A polícia civil buscará também tornar mais eficiente as apurações de homicídios ocorridos em momentos anteriores à implantação do Fica Vivo, para evitar que bandidos fiquem impunes e voltem a delinquir.

Está prevista a capacitação contínua dos policiais civis para o serviço de inteligência em Segurança Pública, com o intuito de proporcionar maior efetividade à suas ações.

Para cumprir seus objetivos, a Polícia Civil contará com todos os policiais lotados nas delegacias de polícia incluídas no programa Controle de Homicídios, Fica Vivo. A operacionalização do projeto será viável com a reestruturação funcional das unidades policiais competentes em razão do local e da matéria sob intervenção.

#### 4.3.3.6 Resultados

O projeto piloto, implantado no Morro das Pedras em agosto de 2002, permite visualizar os primeiros resultados empíricos do Programa Fica Vivo.

Sob o olhar da implementação, considerou-se preliminarmente o programa um sucesso, pela capacidade de mobilização de tantas e tão diversas agências no sentido de solucionar um mesmo problema. É a primeira vez na história da cidade em que ocorre a união dessas instituições para se fazer frente ao problema dos homicídios.

Para avaliar os resultados no Morro das Pedras, o CRISP fez algumas análises comparando a criminalidade nos aglomerados mais violentos da cidade não somente em relação aos crimes de homicídios, mas também em relação a outros crimes que poderiam estar associados à criminalidade em geral. Para isso, realizou-se uma avaliação das ocorrências de homicídios de 1998 a 2002 tanto no Morro das Pedras quanto nos outros aglomerados concentradores de homicídios, conforme se verifica na tabela 4.2 a seguir.

Tabela 4.2 – Evolução dos Homicídios nos Principais Aglomerados de Belo Horizonte – 1998 a 2002

	1998		1999		2000		2001		2002	
	mar/jul	ago/dez	mar/jul	ago/dez	mar/jul	ago/dez	mar/jul	ago/dez	mar/jul	ago/dez
Cafezal	13	6	14	21	14	12	16	14	16	10
Morro das Pedras	8	7	4	9	11	12	14	14	17	9
Morro do Papagaio	9	7	12	14	11	20	14	18	6	11
Pedreira Prado Lopes	2	4	0	3	6	1	1	4	2	2
Taquaril	3	7	3	7	16	20	5	10	21	14
Cabana	1	3	3	10	8	12	6	4	17	12

Fonte: Departamento de Crimes Contra a Vida (DCCV) – Polícia Civil *apud* BEATO FILHO; SOUZA, 2003b.

Analisando a tabela 4.2, nota-se que o Morro das Pedras apresentou uma evolução crescente de homicídios a partir de agosto de 1999, passando de 4 homicídios no período de março a julho de 1999 para 17 no mesmo período de 2002, período imediatamente anterior à implantação do Fica Vivo, que entrou em operação em agosto de 2002 no projeto piloto. Porém, o crescimento mais surpreendente ocorreu no aglomerado do Taquaril, onde houve 3 ocorrências em 1998 e 21 em 2002.

Numa análise mais recente, nota-se que o aglomerado do Morro das Pedras apresentou uma significativa redução dos homicídios, passando de 14 crimes no período de agosto a dezembro de 2001 para 9 mortes no mesmo período em 2002; e que os aglomerados do Cafezal, Morro do Papagaio e Pedreira Prado Lopes também tiveram redução dos homicídios, comparando os anos de 2002 em relação a 2001. Cabana e Taquaril contrariando os outros, apresentaram crescimento de homicídios no período agosto a dezembro de 2002 em relação ao mesmo período de 2001, sendo que o aglomerado da Cabana teve um crescimento de 400%, passando de 3 crimes no ano de 2001 para 12 em 2002.

Numa segunda etapa, o CRISP realizou uma comparação da incidência de outros tipos de crime (tentativas de homicídio, roubos e assaltos a padaria, roubos e assaltos a supermercado, roubos e assaltos a ônibus e roubos e assaltos a táxi) dentro e fora da área de alcance do programa entre 1999 e 2002. Verificou-se também, uma diminuição significativa na maioria dos crimes associados aos homicídios, durante a execução do programa.

A redução da criminalidade no aglomerado Morro das Pedras revertendo uma tendência de crescimento que ocorria desde 1999 ocorreu justamente após a implementação do Fica Vivo no aglomerado. Verificou-se que nesta área houve a maior redução de crimes, que passou de 17 mortes no período de março a julho para 9 crimes nos meses de agosto a dezembro de 2002, uma redução de 47,1% dos homicídios em apenas 5 meses. Observa-se também que Taquaril, Cafezal e Cabana também apresentaram redução de homicídios. Analisando os dados do Departamento de Crimes Contra a Vida (DCCV) da polícia Civil, o CRISP demonstrou percentualmente o que significa a redução de 47% nos homicídios no aglomerado do Morro das Pedras. Este resultado após a implantação do programa é muito superior ao verificado no restante das favelas violentas, onde a redução ficou em 26,6% e em relação a Belo Horizonte, excetuando as favelas violentas, onde a taxa de homicídios aumentou em 11,6%.

Em reportagem do jornal Estado de Minas<sup>6</sup> que destaca a festa de implementação de 1 ano de Fica Vivo no Morro das Pedras, o secretário-adjunto de Estado de Defesa Social, Luiz Flávio Saponi, afirmou o seguinte sobre o programa: “Queremos mostrar que o projeto está mais vivo do que nunca. Em um ano de trabalho, reduzimos muito a violência e a população ficou mais confiante”. Dados do CRISP apontam que, de julho de 2001 a junho de 2003, enquanto o número de homicídios subiu 41% na capital, no Morro das Pedras caiu 42,86%. Só no primeiro semestre de 2003, as mortes diminuíram 35% em relação ao mesmo período do ano passado.

---

<sup>6</sup> Reportagem “**Homicídios caem em até 42% na região do Morro das Pedras - Projeto de assistência faz com que o aglomerado, considerado um dos mais violentos, complete 36 dias sem mortes**”. Autor: Luiz Fernando Campos.

## 5 PROGRAMA FICA VIVO SOB A ÓTICA DO PES

Analisar o Programa Fica Vivo sob o ponto de vista do Planejamento Estratégico Situacional, torna-se bastante interessante e pertinente à medida que o planejamento idealizado por Matus planeja minuciosamente cada aspecto da ação situacional, desde a análise do problema, à elaboração do plano, a gestão e a avaliação dos resultados. A seguir, explanarei sobre os aspectos em que o Programa Fica Vivo utiliza-se do planejamento tradicional e do PES. Depois, farei um contraponto entre mecanismos de planejamento tradicional utilizados com os mecanismos que o Planejamento Estratégico Situacional utilizaria para os mesmos pontos.

A partir da apuração de dados sobre o programa Fica Vivo, seja através de estudos seja através de palestras e entrevistas, foi possível estabelecer as características do planejamento e gestão adotados.

O plano de ação do programa Fica Vivo foi elaborado a partir de um diagnóstico acerca da estrutura da violência encontrada em Belo Horizonte, que ocorre principalmente em aglomerados e favelas. Traçou-se o perfil das gangues relacionadas ao tráfico de drogas, principais causadoras das mortes dentro destes redutos de alta concentração de homicídios. O uso do diagnóstico é muito comum no planejamento tradicional, e é muito criticado pelo PES, que se utiliza de uma análise situacional do problema para dar suporte à elaboração do plano.

Verifica-se também que o programa, através do diagnóstico reconhece a atuação de gangues de delinquentes nos aglomerados, mas não prevê a resposta das mesmas mediante a implantação do programa e suas diversas ações. Ou seja, o planejamento e a gestão coordenada do programa prevêem a atuação de diversos atores, seja os atores relacionados ao combate a violência seja atores relacionados ao cometimento e manutenção da mesma; mas ao contrário do PES que visa predizer a reação dos atores mediante ao desencadeamento de uma operação, com o objetivo de aumentar a capacidade (velocidade e qualidade) da reação em relação a determinado tipo de resposta dada, não se verifica tal tipo de planejamento no Fica Vivo.

O programa Fica Vivo, diferente dos adotados em geral no Brasil no combate à criminalidade, considera variáveis muito mais amplas das causas

relacionadas ao crescimento desordenado dos crimes violentos, atuando em pontos nunca antes atacados de maneira organizada no país. Isto denota um estudo acurado da situação e de experiências eficientes adotadas em outras partes do globo. Esta característica é típica do Planejamento Estratégico Situacional, e será destrinchada a seguir.

A definição de que existem vários outros atores atuando ou que desejam atuar no público alvo, em que os planejadores buscariam atrair para atuação conjunta através do conceito de “bola de neve”, denota que o planejamento do programa reconhece a existência de vários outros atores que influenciam na capacidade do programa atingir seus resultados, como no PES. Porém, a gestão do programa atua somente na atração dos atores que atuam na mesma causa do programa, não prevendo antecipadamente as possíveis reações dos atores contrários à presença do Fica Vivo no aglomerado, como o PES faria.

Encontros mensais entre os diversos atores coligados, denota que há discussões acerca do andamento do programa retroalimentando a coordenação do mesmo, permitindo corrigir ações que não estão alcançando os resultados esperados, cobrar melhores resultados de determinado ator, ou refazer/criar novas ações de modo a atingir os objetivos traçados.

Porém, a falta de um banco de dados potente, como prevê o PES, capaz de centralizar as informações produzidas e de facilitar a produção de indicadores dos resultados das diversas ações empreendidas, é um estorvo para a detecção de ineficiências e conseqüente correção de rotas ao longo da implantação do programa.

A dificuldade de se mensurar indicadores precisos que avaliem os impactos de cada ação executada pelos grupos para o resultado final do programa, impossibilitam uma análise precisa sobre a eficiência de cada ação, verificando se esta é eficiente ou não e qual o grau de responsabilidade sobre o resultado final.

O Fica Vivo também oferece cursos de capacitação para os envolvidos na ponta do programa, cursos estes destinados aos oficineiros e gestores. Verifica-se entretanto, a participação reduzida de policiais civis e integrantes do Ministério Público no curso de gestores. Tal curso, esclarecedor das funções do Fica Vivo e dos mesmos dentro do programa é importante para situá-los dentro do programa, pois

ajuda a definir qual é a função e a importância dos mesmos para o sucesso do programa. Dentro deste aspecto, verifica-se que não há a mesma motivação por parte dos atores.

O aspecto motivacional é muito importante, porque os atores participam do programa de forma voluntária, o que permite mediante uma desmotivação que eles saiam do mesmo sem nenhum ônus, podendo inclusive desmantelar ações chaves do programa. Isto se verificou durante a mudança de governo no ano de 2003, na qual muitos atores engajados da parte governamental saíram devido a mudanças nos cargos essencialmente políticos, e atores fora deste contexto ficaram desmotivados devido a troca de governo, saindo do programa.

Aspectos políticos, principalmente em relação à Polícia Militar e Polícia Civil, ou até a outro ente federado no caso da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, não permitem ou dificultam a cobrança por melhores resultados. Por estarem inseridas um jogo político, estas instituições possuem uma dinâmica de funcionamento diferente das instituições comuns, atuando sob interesses muitas vezes avessos ao processo de busca de eficiência e eficácia, que se verifica no caso do controle de homicídios nos aglomerados selecionados.

Quanto à diretriz do Estado de estender o Fica Vivo para outras 20 regiões do Estado, intensificando as ações coordenadas com vistas a obter resultados expressivos em curto prazo pode não ser concretizado. Essencialmente político, a expansão do Fica Vivo depende de convênios com prefeituras municipais que podem não apoiar/aderir devido a diferenças político partidárias.

Outro aspecto relevante, refere-se ao aviso por parte de uma coordenadora de núcleo de referência quanto a infraestrutura, em que há dificuldade de comunicação com a coordenação central. Uma comunicação ágil é essencial para combater com eficiência os diversos “incêndios” que surgem durante o dia-dia.

A busca da participação e do envolvimento dos moradores, ou pelo menos das lideranças comunitárias, é de grande valia para o progresso do programa, pois estes podem contribuir muito para a dinâmica da violência das favelas com informações que os relatórios técnicos não são capazes de auscultar.

Mediante a análise do programa ora feita, faremos um apanhado de quais seriam as respostas do PES para as mesmas situações.

Por exemplo, quanto ao diagnóstico, o PES faria em seu lugar uma análise situacional, que possui algumas diferenças enumeradas a seguir (HUERTAS, 1996):

- O conceito de situação obriga a se determinar quem explica, em que toda e qualquer explicação é dita por alguém a partir de uma determinada posição no jogo social;
- Uma mesma realidade pode ser explicada de maneiras diferentes, porque os atores participam do jogo social com propósitos diferentes;
- A análise situacional obriga a diferenciar as explicações, pois cada ator avalia o jogo social de modo particular e atua de acordo com suas interpretações;
- Não se deve ignorar a explicação do outro ou lhe atribuir a minha, porque as jogadas do outro dependem da apreciação própria do mesmo, e não da minha. Essencial para o planejamento estratégico, este é o cálculo interativo; e
- A categoria de “situação” permite que se entenda as diferenças de interpretação de uma mesma realidade.

Em relação aos atores, o PES faria uma análise detalhada de quais seriam os atores relacionados ao problema, definiria seus interesses, força e motivação em relação a cada nó de resultado/operação OP, de modo a conhecer profundamente todos os aspectos relacionados a ele. O conhecimento profundo dos atores envolvidos, permite que se atue com mais desenvoltura e eficiência nos meios estratégicos, de modo a facilitar e potencializar o alcance dos objetivos traçados. O programa não faz este tipo de análise detalhada dos diversos atores, não baseando suas ações de acordo com o comportamento deles, sejam parceiros ou oponentes.

Um outro pressuposto para um bom andamento de um programa pelo PES, é uma retroalimentação eficiente do programa, de modo a facilitar a análise das diversas operações OP/OK despendidas no decorrer do programa. Um conjunto eficiente de indicadores que permitam a análise individualizada das ações despendidas e seus resultados seriam de suma importância para os resultados de um programa baseado no PES. Para isso, portanto, é necessário um excelente banco de dados

disponível para o programa. O Fica Vivo não possui um banco de dados com esta eficiência disponível.

E quanto à amplitude das ações selecionadas e a divisão do mesmo em dois grupos de intervenção, no plano da proteção social e no plano da repressão aos crimes, verifica-se que o planejamento do programa buscou atuar nas causas diretas do aumento da violência, explicitando uma intensa pesquisa anterior sobre o problema que deveria ser combatido, problema este que foi muito bem delimitado. O público alvo foi bem definido e o local da intervenção idem.

## 6 CONCLUSÕES

Os rumos que o planejamento tomou no Brasil ao longo de sua história, baseado no planejamento tradicional demonstram uma grande distância entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado. O fato consumado de se desconsiderar as ações dos diversos atores relacionados ao objeto planejado pelo governo, contribuía de maneira decisiva para este descompasso.

Observou-se também em grande parte desses planos, a incapacidade de continuação do processo em toda sua trajetória, devido a dificuldades técnicas como falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infra-estrutura e controle efetivo, sobrepujando inclusive insuficiência de recursos financeiros ou instabilidade política crônica (KON, 1999). A insuficiência de recursos financeiros foi o principal pretexto para a reforma dos procedimentos de planejamento e gerenciamento dos programas públicos brasileiros.

O aumento sistemático dos índices de violência e conseqüentemente dos homicídios verificado principalmente na década de 90, na qual de 1997 a 2001 os números dobraram, fez com que a população brasileira considerasse o combate à violência como o segundo maior problema a ser enfrentado pelo Estado.

O combate tradicional utilizado pelo Estado, baseado na repressão policial, se mostrava insuficiente para a contenção da escalada da violência. Diversos estudos e experiências internacionais vieram demonstrar que vários outros aspectos influenciam nas causas que geram os crimes. A ação do Estado se resumia apenas ao elo final da cadeia de valor da produção criminal (CERQUEIRA, LOBÃO; 2003b).

Estes estudos demonstram que, o uso exclusivo da força por meio dos órgãos policiais é insuficiente e ineficaz na contenção do aumento da criminalidade, especialmente no contexto brasileiro de desigualdade social exagerada. A adoção do ataque às causas, através de políticas sérias no campo do desenvolvimento econômico, da geração de empregos, saúde, educação, habitação e segurança pública, são importantes para se evitar o aumento da criminalidade (ROSA, 1999).

No Estado de Minas Gerais, verificando o aumento significativo dos homicídios e da crueldade exacerbada associada a diversos destes atos, percebeu-se a

necessidade de se introduzir inovações nesta área, buscando maneiras alternativas e eficientes de redução desse tipo de morte, algo que toda a sociedade tem cobrado.

A partir desta constatação, o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (CRISP) junto com a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, formaram um grupo de trabalho objetivando desenvolver e testar estratégias eficazes de intervenção, afim de desenvolver programas e projetos para a intervenção, visando reduzir os homicídios em regiões violentas de Belo Horizonte.

Dáí nasceu o Programa de Controle de Homicídios, posteriormente chamado Programa Fica Vivo. Implantado em agosto de 2002 em seu projeto piloto, no Morro das Pedras, tal programa buscou inovar nas suas ações e na articulação entre atores.

A concepção de “bola de neve”, adotada pelo Fica Vivo, em que vai se agregando mais flocos no decorrer de seu percurso, realmente atraiu mais parceiros. A articulação de vários parceiros, que possuem recursos diferentes, visa uma maior eficiência e efetividade para a redução dos homicídios. A articulação entre estes diversos atores através da gestão coordenada, é permitida através de reuniões mensais e contatos diretos. O pressuposto do programa em relação aos atores sociais (envolvidos voluntariamente), é que eles interajam através de redes de cooperação. O relacionamento entre os participantes é horizontal, não existindo líderes, e sim colaboradores. Com isso, visa-se evitar a duplicação de ações ou a execução de medidas que caminhem para sentidos opostos, por diferentes atores.

Mas como se sabe, é muito difícil garantir a horizontalidade das relações entre os atores, devido a diferenças de força e motivação entre eles, como diria Matus através do PES. Deste modo, é um desafio para a gestão coordenada garantir o caráter plural horizontal deste programa.

Quanto ao desenvolvimento do plano de ação do programa, buscou-se associar ações preventivas combinadas às já tradicionais repressivas. A formação de dois grupos, um destinado a coordenar as ações de cunho de proteção social, e outro destinado a coordenar as ações de repressão à violência, demonstram o caráter inovador do programa Fica Vivo, o primeiro programa brasileiro que efetivamente atua

sobre as causas do problema homicídio de maneira coordenada no local onde eles são mais freqüentes.

O estabelecimento de um diagnóstico, apesar de avesso ao pensamento de Carlos Matus em relação ao PES, não pode ser considerado um fardo para o desenvolvimento deste programa especificamente. Feito de maneira sistemática e idônea, o diagnóstico do Fica Vivo mostra o quadro em que se desenvolve a violência nos aglomerados, relacionando as principais causas e responsáveis pelos homicídios nestas áreas.

O fato de importantes atores imprescindíveis para a atuação e sucesso do programa, não estarem devidamente motivados no estabelecimento de suas ações, pode comprometer o resultado final do mesmo, o que se pode verificar através da pouca participação de policiais civis e integrantes do Ministério Público nos cursos de gestores, que dá subsídios acerca do programa e das ações dos mesmos dentro do Fica Vivo.

O planejamento específico para cada um dos diversos aglomerados em que o Fica Vivo foi e será implantado, considerando suas especificidades é de grande valia para o sucesso do programa nas comunidades. E a verificação de vários pequenos problemas não previstos, são normais para programas que buscam atuar em conflitos desta complexidade, embora alguns pudessem ter sido previstos de forma antecipada, se tivesse sido usado o PES.

Porém, o próprio PES é muito difícil de ser implantado integralmente, pois são tantos pressupostos e controles, que as administrações públicas da maioria dos países, aí incluindo o Brasil e Minas Gerais, não possuem banco de dados eficientes e atualizados suficientemente. É necessário um banco de dados eficiente e atualizado para que haja capacidade de se reagir com rapidez às oportunidades e na resposta às ameaças.

Em geral, devemos reconhecer que Programa Fica Vivo, agregou em seu planejamento e gestão mecanismos de planejamento estratégico nunca antes utilizados pela Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais. Dada a complexidade do cenário onde há a intervenção e dos mecanismos de gestão coordenada adotados, é de

se admirar os resultados já alcançados. Os resultados verificados no projeto piloto são expressivos para apenas um ano de implementação.

O fato do programa Fica Vivo ser anterior à eleição do governo atual, 2003-2006, não permite fazer uma análise mais acurada em relação ao macro planejamento do Estado, no que se refere à atuação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). O reconhecimento dos feitos do Fica Vivo, e a manutenção do mesmo durante a atual gestão já uma vitória. A institucionalização do programa, de modo a transformá-lo permanente, é um outro desafio para a coordenação, já que a definição quanto a isto é puramente política.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEATO FILHO, Cláudio Chaves; *et al.* **Programa Fica Vivo: ações simples, resultados efetivos.** Belo Horizonte, CRISP, Informativo, ano 1, n. 5, fevereiro 2003. 2003b

BEATO FILHO, Cláudio Chaves; SOUZA, Robson Sávio Reis. **Controle de Homicídios: a experiência de Belo Horizonte.** Cadernos Adenauer, Série “Segurança Cidadã e Polícia na Democracia”, Ano IV, nº. 03, 2003, pp. 51-74. 2003a

BELO HORIZONTE, Prefeitura. **Fica vivo! diminui violência no Morro das Pedras.** Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 21 fev. 2003. Ano 9, n. 1816.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** 2.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995. 496p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Martus Tavares fala na CEPAL sobre a Reforma do Estado Brasileiro.** 23/11/1999. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/noticias/conteudo/geral/martus\\_cepал.htm](http://www.planejamento.gov.br/noticias/conteudo/geral/martus_cepал.htm)>. Acesso em: 13 de outubro 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Avaliação. **Plano Plurianual 1996-1999: mensagem ao Congresso Nacional.** Brasília: O Ministério, 1996.

BRAZ, Mirele Alves. **Reflexões sobre a violência e a participação da sociedade nos novos rumos da segurança pública.** Jus Navigandi, Teresina, a. 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2269>>. Acesso em: 23 outubro 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** Brasília: MARE/ENAP, 1996. 28 f. (Texto para discussão, 9).

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos.** In: Texto para discussão nº 956. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. 36p.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Planejamento estratégico da segurança pública.** In: Revista Conjuntura Econômica. Vol. 57, Nº 03, Março de 2003. São Paulo: FGV/IBRE, 2003.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001. 43 p. (Texto para discussão, 44).

CUNHA, Helenice Rêgo dos Santos. **Padrão Puc Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de trabalhos científicos, teses, dissertações e monografias**. Belo Horizonte: Puc Minas, fevereiro 2004.

DINIZ, Clélio Campolina. **Economia e Planejamento em Minas Gerais: Notas para Discussão**. In: DULCI, Otávio Soares e PAIVA, Paulo de Tarso Almeida (Org.). 20 Anos do Seminário sobre a Economia Mineira – 1982-2002: coletânea de trabalhos, 1982-2000. Belo Horizonte: UFMG/FACE/CEDEPLAR, 2002.

GARCES, Ariel & SILVEIRA, José Paulo. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. In: Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 53, n.4 (Out-Dez/2002). Brasília: ENAP, 2002.

GARTENKRAUT, Michal. **Brasil: uma análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003: relatório técnico**. Brasília: IPEA, 2002.

GOUVEIA, Joilson Fernandes de. **Polícia Militar e violência: reflexão**. Jus Navigandi, Teresina, a. 3, n. 34, ago. 1999. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1588>>. Acesso em: 23 outubro 2004.

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus**. Giselda Barroso Sauveur (trad.). São Paulo: FUNDAP, 1996.

Instituto de Desenvolvimento Gerencial. **MEPCP**. Disponível em: <<http://www.indg.com.br>>. Acesso em 16 de junho 2004.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O papel da sociedade na política de segurança pública**. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3525>>. Acesso em: 23 outubro 2004.

KAPLAN, Marcos. **Aspectos políticos de la planificación en América Latina**. Caracas: gráfica Americana (C. A.), Marzo 1971.

KETTL, Donald F. **A revolução global: reforma da administração do setor público**. In: PEREIRA, L. C. Bresser e SPINK, Peter (org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

KON, Anita. **Introdução: a experiência brasileira de planejamento público federal**. In: Planejamento no Brasil II. São Paulo: Perspectiva, 1999, p. 15-39.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** São Paulo: Atlas, 1986.

LEITE, Flávia Lana. **O PROGRAMA FICA VIVO - Uma análise sob a perspectiva do capital social.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2003.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto.** In: Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 53, n.4 (Out-Dez/2002). Brasília: ENAP, 2002.

MARINI, Caio. **Contexto contemporâneo da administração pública na América Latina.** In: Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 53, n.4 (Out-Dez/2002). Brasília: ENAP, 2002.

MARQUES, Alexandre Rios. **Evolução histórica do planejamento econômico no Brasil e em Minas Gerais (Do Nacional-desenvolvimentismo ao Liberalismo).** Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, Novembro 2002.

MATUS, Carlos. **Planificación Normativa y Planificación Situacional.** XV Seminario Interamericano e Ibérico de Orçamento Público. Belo Horizonte: 29/11 a 04/12/1987. [s.l.]: [s.n.], 1987, 55p.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo.** Brasília: IPEA, 1993.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Diretoria de Monitoramento do GERAES. **Apresentação do site Geraes.** In: `apresent_site_geraes.pdf`. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em: 16 de junho 2004.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Diretoria de monitoramento do Geraes. **Projeto Estruturador Redução da Criminalidade em Minas Gerais.** Disponível em: <http://www.geraes.mg.gov.br>. Acesso em: 16 de junho 2004.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Fórum Choque de Gestão.** In: `Choque de Gestão_Fórum PGF_22-04-04.pdf`. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em 16 de junho 2004.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual Alinhamento Estratégico – Revisão do PPAG – Acordo de Resultados.** Belo

Horizonte: 2. Versão, Junho 2004. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/choque/choque.asp>>. Acesso em 16 de junho 2004.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Superintendência Central de Coordenação Geral. **Plano Plurianual de Ação Governamental – 2004-2007**. Belo Horizonte: 2004, 469 p.

MINTZBERG, Henry; BRUCE, Ahlstrand; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Nivaldo Montingelli Jr (trad.). Porto Alegre: Bookman, 2000.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1987. 267p.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000. 37 f. (Texto para discussão, 37).

QUADRO, Rodrigo Kurth. **Violência urbana: responsabilidade policial?**. Jus Navigandi, Teresina, a. 3, n. 30, abr. 1999. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1600>>. Acesso em: 23 outubro 2004.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. São Paulo, Atlas, Ed 4, p. 289, 2002.

RIEG, Denise Luciana; ARAÚJO FILHO, Targino de. **O uso das metodologias “Planejamento Estratégico Situacional” e “Mapeamento Cognitivo” em uma situação concreta: O caso da Pró-Reitoria de Extensão da UFSCar**. GESTÃO & PRODUÇÃO v.9, n.2, p.163-179, ago. 2002.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Polícia, violência e sociedade**. Jus Navigandi, Teresina, a. 3, n. 33, jul. 1999. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1599>>. Acesso em: 23 outubro 2004.

SCHIRM, Helena. **Apresentação de Trabalhos Acadêmicos**. Belo Horizonte, 2003. 29p.

SIQUEIRA, Jack. **Planejamento e Desenvolvimento em Minas**. Belo Horizonte, Armazém de Idéias, 2001. 188p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. **1º Texto de trabalho Projeto Controle de Homicídios**. 2002. Circulação Interna.

**WRASSE, Dílson. Estrutura lógica e ou Marco Lógico/Método Zopp – planejamento e projetos orientados por objetivos. Características, possibilidades, limites. Texto de apoio da oficina 2. São Paulo, 03 a 05 de junho de 2002.**

**Anexo I – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – Iniciativas Estratégicas do Estado de Minas Gerais – págs 106 e 107.**

**1. Melhoria da Segurança Pública**

**1.1 - Melhoria da Segurança Pública**

1. Consolidar o projeto de controle de homicídios da RMBH e estendê-lo para outras 20 regiões do Estado, intensificando as ações coordenadas com vistas a obter resultados expressivos em curto prazo, principalmente com a consolidação do projeto “Fica Vivo”.

2. Implantar um modelo de segurança que integre as ações das polícias, os bancos de dados (SIDE) e as áreas de inteligência, considerando, inclusive, o treinamento conjunto.

3. Racionalizar as atividades operacionais da Polícia Militar e da Polícia Civil, nas seguintes ações:

- lavratura de auto de prisão em flagrante na unidade mais próxima;
- primeiras providências relativas ao fato criminoso, adotadas pelas diversas unidades policiais;
- intensificar a ação do policiamento na rua.

4. Aumentar o enfrentamento integrado contra o crime organizado e promover campanhas efetivas de prevenção ao uso de drogas.

5. Ampliar a quantidade de vagas nas penitenciárias para esvaziar delegacias superlotadas, com as seguintes medidas:

- Consolidar o comando do poder público nas unidades prisionais, sem regalias nem concessões;
- Incentivar os municípios na criação de APAC's (Associação de Proteção e Assistência ao Condenado) ou similar;
- fazer um mutirão de revisão criminal (execução de penas);

- concluir as obras dos presídios em fase final de construção.
6. Ampliar o efetivo e reaparelhar as polícias e o Corpo de Bombeiros, que deverá ampliar sua ação no interior do Estado.
  7. Desenvolver políticas sociais focalizadas nas vítimas da violência (mulheres, crianças, adolescentes, idosos, etc.) em parceria com agentes da sociedade civil, organizações não governamentais e com prefeituras municipais.
  8. Promover a ressocialização de adolescentes em conflito com a lei.
  9. Ampliar a integração entre órgãos do Poder Executivo ligados à segurança, nos níveis federal, estadual e municipal e com órgãos de outros poderes como o Judiciário e o Ministério Público.
  10. Tornar efetivo o sistema de proteção de testemunhas e de pessoas sob ameaça.
1. Criação de um Conselho de Defesa Social para formular as políticas de segurança pública, com execução pela Secretaria de Defesa Social.

#### 1. 2 - Informação e Comunicação ao Público

1. Implantar um sistema de informação e de comunicação como público, por meio de:
  - centralização das informações disponíveis nas diversas unidades de policiais/bombeiros;
  - divulgação de informações unificadas nas mídias jornalística e publicitária.
2. Facilitar o acesso do público à informação, incentivando a relação de confiança entre o cidadão e a polícia.
3. Fortalecer os Conselhos Comunitários de Segurança Pública - CONSEP's, com:

- estabelecimento de uma política de aproximação dos CONSEP's com as instituições policiais;
- divulgação para o público das ações dos CONSEP's e de seus resultados.

4. Elaborar campanhas educativas.

**Anexo II – Decreto 43.334/2003 – Cria o Programa Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais**

**Norma:** DECRETO 43334 2003      **Data:** 20/05/2003      **Origem:** EXECUTIVO

**Ementa:** CRIA O PROGRAMA DE CONTROLE DE HOMICÍDIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

**Fonte:** PUBLICAÇÃO - MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 21/05/2003  
PÁG. 2 COL. 2.

**Indexação:** CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, COMPOSIÇÃO, PROGRAMA ESTADUAL, SEGURANÇA PÚBLICA, ÂMBITO, SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL, OBJETIVO, REDUÇÃO, INCIDÊNCIA, HOMICÍDIO, REGIÃO METROPOLITANA, BELO HORIZONTE, MUNICÍPIOS.

CRIAÇÃO, GRUPO DE TRABALHO, FÓRUM, MUNICÍPIOS, OBJETIVO, ATUAÇÃO, PLANEJAMENTO, AÇÃO, REDUÇÃO, VIOLÊNCIA.

DISPOSITIVOS, PROIBIÇÃO, MEMBROS, COORDENAÇÃO GERAL, COORDENAÇÃO MUNICIPAL, PROGRAMA ESTADUAL, SEGURANÇA PÚBLICA, RECEBIMENTO, REMUNERAÇÃO, ATIVIDADE.

**Catálogo:** PROGRAMA ESTADUAL, SEGURANÇA PÚBLICA.

**Texto:**                      Cria o Programa de Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais.

O Governador do Estado de Minas Gerais, no uso da atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 90, da Constituição do Estado, e considerando:

O crescimento substancial das taxas de homicídios ao longo da década de 1990 notadamente nos grandes centros urbanos do Estado de Minas Gerais;

A necessidade de uma política específica de segurança pública para as áreas de risco do Estado, uma vez que a análise espacial da incidência dos homicídios aponta a concentração desses crimes nas áreas degradadas dos grandes centros urbanos;

Que mais da metade dos homicídios nestas áreas degradadas envolvem conflitos pessoais e são relacionados ao comércio das drogas ilícitas, motivados por disputas entre gangues de jovens por pontos de venda de substâncias entorpecentes ou mesmo acertos de contas entre os envolvidos;

O firme propósito do Governo Estadual de empreender um combate eficaz à criminalidade e que tal combate, nos tempos atuais, tem como condição imprescindível a atuação integrada dos órgãos do Sistema de Defesa Social, compartilhando informações e sobretudo, articulando estratégias e ações de prevenção e repressão aos delitos,

DECRETA:

## CAPÍTULO I

### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - Fica criado o Programa de Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Art. 2º - O Programa de Controle de Homicídios tem por objetivo reduzir a incidência de homicídios prevenção e repressão, nas áreas de risco da Região Metropolitana de Belo Horizonte e em outros municípios do Estado cujos indicadores de criminalidade violenta o justifiquem, contando, para sua execução, com a ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, bem como das organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral.

## CAPÍTULO II

### DA ESTRUTURA DO PROGRAMA

Art. 3º - O Programa de Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais tem a seguinte estrutura administrativa, na forma do Anexo deste Decreto:

I - Coordenação-Geral;

II - Coordenações Municipais;

a) Grupo de Proteção Social;

b) Grupo de Ações Estratégicas de Intervenção;

III - Fórum Municipal.

### Seção I

#### Da Coordenação-Geral

Art. 4º - A Coordenação-Geral é órgão central de deliberação, e tem a atribuição de estabelecer as diretrizes gerais do Programa de Controle de Homicídios, coordenando, avaliando e acompanhando sua execução pelas Coordenações Municipais.

Art. 5º - A Coordenação-Geral tem a seguinte composição:

I - 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Defesa Social;

II - 1 (um) representante do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais;

III - 1 (um) representante da Assembléia Legislativa do Estado e Minas Gerais;

IV - 1 (um) representante do Ministério Público do Estado de Minas Gerais;

V - 1 (um) representante da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais;

VI - 1 (um) representante da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais;

VII - 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes;

VIII - 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Educação;

IX - 1 (um) representante do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais;

X - Membros especiais, convidados pela Coordenação-Geral.

§ 1º - A Coordenação-Geral será presidida pelo Diretor da Superintendência de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Estado de Defesa Social.

§ 2º - A cada representante corresponde um suplente a quem caberá a substituição do titular em suas faltas e impedimentos eventuais.

§ 3º - A Coordenação-Geral elaborará seu regimento interno.

§ 4º - A Coordenação-Geral designará o substituto de seu Presidente.

§ 5º - A Secretaria de Estado de Defesa Social prestará o suporte técnico e administrativo necessário ao funcionamento da Coordenação-Geral, inclusive quanto a instalações, equipamentos, recursos humanos e comunicação social.

## Seção II

### Das Coordenações Municipais

Art.6º - Será criada Coordenação Municipal do Programa no município onde se desenvolverá o Programa de Controle de Homicídios.

Art. 7º - A Coordenação Municipal tem a seguinte composição:

I - 1 (um) representante da Prefeitura Municipal;

II - 1 (um) representante da Câmara Municipal;

III - 1 (um) representante do Ministério Público do Estado de Minas Gerais;

IV - 1 (um) representante do Poder Judiciário;

V - 1 (um) representante da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais;

VI - 1 (um) representante da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais;

VII - 1 (um) representante da sociedade civil organizada, indicado por associações comunitárias, regularmente constituídas e em funcionamento há, no mínimo, 2 (dois) anos.

§ 1º - A cada representante corresponde um suplente a quem caberá a substituição do titular em suas faltas e impedimentos eventuais.

§ 2º - As formas de atuação da Coordenação Municipal serão estabelecidas no seu regimento interno, observadas as diretrizes gerais estipuladas pela Coordenação-Geral.

Art. 8º - Compete à Coordenação Municipal planejar, coordenar e executar as ações da(s) unidade(s) do Programa de Controle de Homicídios no Município.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento de suas ações, a Coordenação Municipal se articulará com os órgãos do executivo municipal, representantes estaduais dos integrantes do Programa e sociedade civil.

### Seção III

#### Dos Grupos de Trabalho

Art.9º - Serão criados Grupo de Proteção Social e Grupo de Ações Estratégicas de Intervenção em cada município contemplado pelo Programa, os quais serão organizados de acordo com as demandas de cada comunidade, podendo ser criados subgrupos de trabalho.

Art.10 - Os grupos de trabalho atuarão de forma articulada, planejando e executando ações que visem a diminuição da violência nas comunidades contempladas pelo Programa de Controle de Homicídios.

### Seção IV

#### Do Fórum Municipal

Art.11 - Será realizado mensalmente um Fórum Municipal reunindo todos os envolvidos no programa, com o objetivo de monitorar e avaliar os resultados, bem como propor novas estratégias e ações necessárias.

§ 1º - A divulgação periódica dos resultados do Programa será realizada nos Fóruns, a critério da Coordenação-Geral.

§ 2º - A Coordenação-Geral tem assegurada a participação no Fórum Municipal.

### CAPÍTULO III

#### DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 12 - Os membros da Coordenação-Geral e das Coordenações Municipais do Programa de Controle de Homicídios não perceberão retribuição pecuniária pelos trabalhos desenvolvidos, sendo suas atividades consideradas de relevante interesse público.

Art. 13 - As instituições parceiras garantirão à Coordenação-Geral e às Coordenações Municipais o acesso à informação e a dados específicos de sua área.

Art. 14 - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 20 de maio de 2003; 212º da Inconfidência Mineira.

Aécio Neves - Governador do Estado