

RELATÓRIO FINAL

PROJETO CONEXÃO LOCAL

Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo!

Estudantes: Renato Romero Toledo Farias

Marcos Augusto Noro Filho

Supervisor: Patrícia Laczynski

Localidade: Belo Horizonte (MG)

Apresentação

O Projeto Conexão Local é uma iniciativa do GVpesquisa em conjunto com o Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) através da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP).

Estando em sua quinta edição, o projeto Conexão Local visa proporcionar aos estudantes de graduação a oportunidade de vivenciar e pesquisar sobre projetos inovadores de gestão pública, sendo parte do PIP – Programa de Iniciação à Pesquisa. A inovação do Conexão Local é garantir, por meio de uma imersão, que os jovens pesquisadores possam realizar sua pesquisa em base local transformando a experiência muito mais rica, pois a partir do contato direto com os programas os alunos são capazes de construir uma visão mais crítica da realidade.

O estudo a seguir foi realizado por um aluno de administração de empresas e um de administração pública, sendo supervisionados e auxiliados por uma doutoranda em Administração Pública e Governo, cujo papel foi de vital importância no fornecimento da base teórica e prática de como realizar uma pesquisa de campo. O interesse dos alunos em participar do Projeto partiu da concepção de importância que cada um deles atribui à realização de atividades extracurriculares as quais garantem ao estudante um imensurável desenvolvimento interior.

A pesquisa cujo relatório se segue foi feito sobre o Programa de Controle de Homicídios - “Fica Vivo!”, programa que visa a redução do nível de homicídios nos aglomerados urbanos com altos índices de criminalidade violenta de Belo Horizonte, Região Metropolitana de Belo Horizonte, e mais recentemente nos outros municípios de Minas Gerais. A partir de vários estudos, constatou-se que o perfil das pessoas envolvidas com os homicídios – tanto como autores quanto como vítimas – eram jovens, negros, pobres, moradores desses aglomerados e com a faixa etária de 12 a 24 anos, o que de maneira enfática delimitou o público-alvo do programa. Uma inovação do “Fica Vivo” é seu caráter de *prevenção* à criminalidade, que se transformou em duas frentes atuação: a Intervenção Estratégica e a Proteção Social.

A escolha do programa o qual o estudo é apresentado a seguir foi uma indicação da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro de Belo Horizonte (EG – FJP), a qual é uma das parceiras da FGV no projeto. Além da indicação do “Fica Vivo”, a FJP deu todo o suporte para essa pesquisa, fornecendo contatos e agendando entrevistas com pessoas cujo conhecimento sobre o programa contribuiu para obtenção de informações cruciais para a sua melhor compreensão, além de materiais que nos serviu de referência bibliográfica para realização do relatório.

O objetivo desse trabalho é fazer com que os alunos aprendam sobre o funcionamento de políticas de gestão pública, tendo foco em programas de níveis subnacionais de governo (estados e municípios) a partir do convívio direto com esses programas; e após toda essa bagagem conceitual adquirida com a experiência, elaborar um relatório que descreva o programa estudado. Assim a estruturação deste se dará da seguinte maneira: seguiremos esta apresentação com a metodologia de pesquisa, em seguida falaremos especificamente do programa, focalizando a criação, a institucionalização, a metodologia e os parceiros. Para finalizar falaremos de algumas dificuldades e impasses do programa e fecharemos com uma descrição analítica do convívio com o Programa e nossas impressões sobre ele.

Metodologia de Pesquisa

A metodologia de nossa pesquisa consistiu em um estudo de caso com entrevistas, a fim de coletar o máximo de informações relevantes possíveis de cada um dos envolvidos diretamente, ou indiretamente com o programa. Além das entrevistas de campo, as visitas aos núcleos do programa e os materiais cedidos

principalmente pela Secretária de Estado de Defesa Social (SEDS), a FJP e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa.

Quanto às entrevistas de campo, nossas fontes de informação partiram principalmente da SEDS (sendo a maioria delas de pessoas ligadas à Superintendência de Prevenção à Criminalidade - SPEC, da qual o “Fica Vivo!” faz parte), de contatos da FJP, dentre elas pessoas do Núcleo de Estudos de Segurança Pública (NESP) e responsáveis pela elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública, de pessoas do CRISP, e de pessoas diretamente ligadas aos núcleos do “Fica Vivo!” como técnicos e oficineiros, os quais serão relatados adiante.

Mostrou-se de grande importância não só as informações obtidas a partir de conversas com as pessoas, mas também o convívio com a realidade da dinâmica dos aglomerados os quais o “Fica Vivo!” está instalado, pois, ficou claro que minúcias desta dinâmica não podem ser observadas apenas através de conversas.

Contexto e Criação do Programa

Tem-se como fato que a segurança pública, quando se leva em consideração a cidade de Belo Horizonte, jamais foi colocada como um problema público de primeira relevância. Contudo, esse quadro começa a mudar na década de 90 quando a cidade passa a assistir um grande crescimento dos crimes violentos, que pelos registros da Polícia Militar na cidade passou de 8000 crimes violentos em 1996 para 45000 em 2003.

Quando se fala mais especificamente do número de homicídios em Belo Horizonte, vimos que seu número seguiu a tendência de aumento dos crimes violentos em geral. Os iniciais 325 homicídios registrados pela polícia civil em 1997 se transformaram em 701 em 2001, ou seja, dobrou-se a quantidade de homicídios em quatro anos. A tendência de crescimento manteve-se até o ano de 2003, chegando neste ano a 1150 homicídios.

Além dessa constatação sobre o aumento do número de homicídios, o CRISP, por meio de estudos com técnicas de estatística espacial, pôde identificar algumas particularidades a respeito desses homicídios. Duas dessas particularidades acabaram por se tornar determinantes para os encaminhamentos iniciais para qualquer forma de intervenção. A primeira delas identificou seis dos 81 aglomerados urbanos como os grandes focos de homicídio em Belo Horizonte e a outra, também por meio de uma pesquisa de vitimização, mostrou que os maiores envolvidos com os homicídios nesses conglomerados, tanto como autores quanto como vítimas, possuíam as mesmas características: eram jovens entre 12 e 24, negros e pobres.

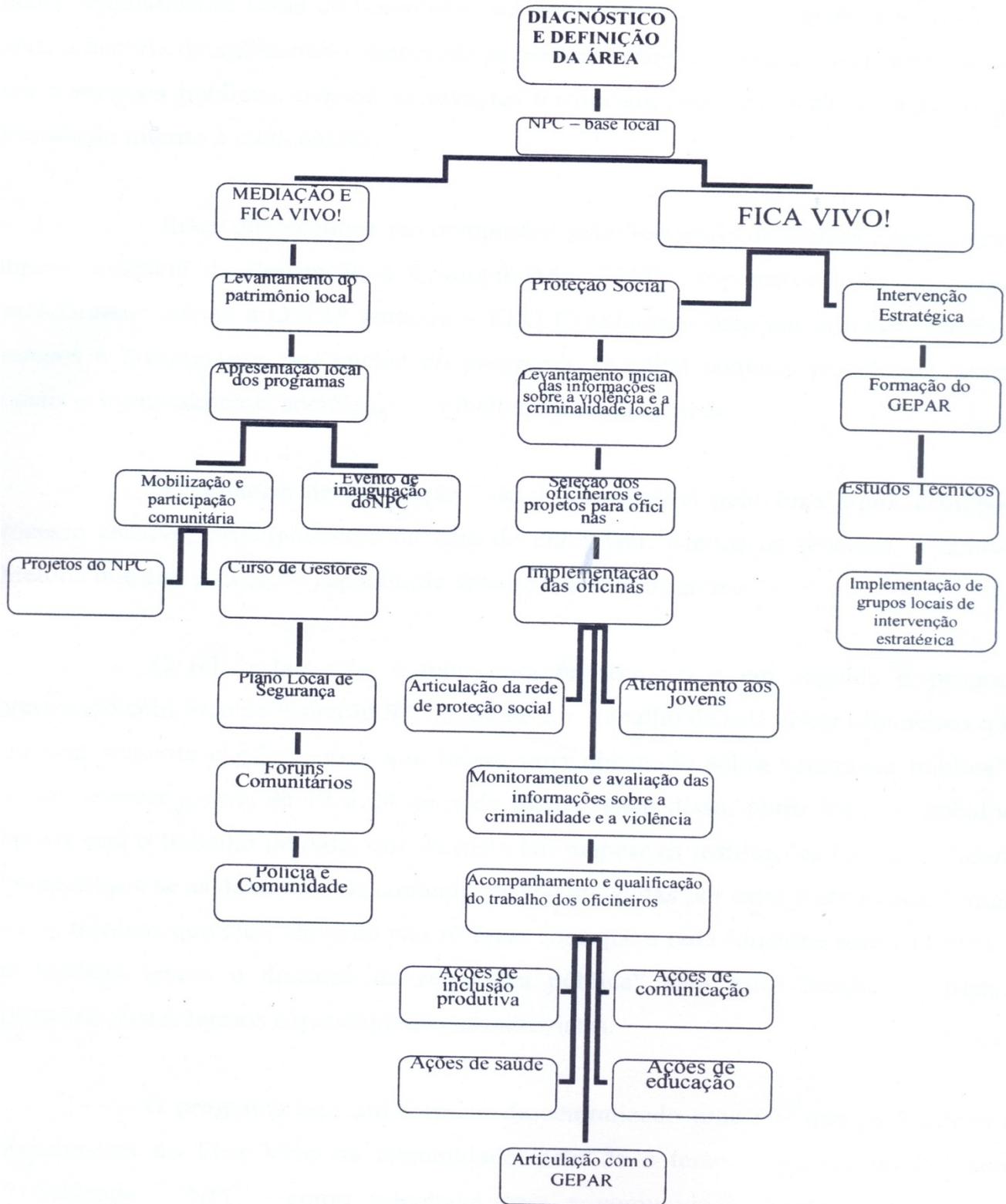
É justamente neste conturbado contexto que surge o programa “Fica Vivo!” com o objetivo de desenvolver uma metodologia de intervenção para os homicídios em Belo Horizonte. A partir destas constatações iniciais o próximo passo era mobilizar um conjunto de instituições que fosse importante para o funcionamento do programa. Coube ao próprio CRISP, em 2002, o papel central nesta tarefa pelo fato de a universidade ser uma instituição neutra no processo político. O passo seguinte foi a realização de um curso que consistia de uma ampla literatura internacional sobre programas de controle de homicídios que foram bem sucedidos em seus respectivos contextos. Esse curso já contou com a presença das polícias militar e civil além de funcionários da administração municipal (BEATO, 2006). Dentre os programas de controle de homicídios estudados, o Programa “Cease Fire”, implementado na cidade de Boston nos EUA foi a maior fonte de inspiração para o “Fica Vivo!”.

Após uma série de reuniões, cursos e treinamentos, os participantes destacaram a necessidade de intervenção em quatro níveis distintos de problemas (BEATO). No nível *institucional* o objetivo era desenvolver projetos de longo prazo para serem efetivados pelos diversos órgãos e agências encarregados de desenvolver políticas preventivas voltadas para jovens, porém o tipo de atuação que estava sendo planejada para o programa exigia o envolvimento das agências de execução de políticas públicas, e nenhuma das instituições até então envolvidas fazia parte desse grupo. Como as eleições para governador estavam próximas a idéia era fazer uma gestão junto àquele que fosse eleito. Este nível de atuação provou ser muito bem sucedida, como veremos posteriormente.

O nível *organizacional* consistiu em medidas de caráter mais interventivo, o que exigia mudanças no desenho organizacional das instituições envolvidas; principalmente na polícia e em sua relação com o sistema de justiça. Entre essas medidas pode-se destacar a criação do Grupo Especializado de Patrulhamento de Áreas de Risco (GEPAR) e o desenvolvimento de protocolos de atuação conjunta entre o Ministério Público e os Juizados Criminais. No nível *comunitário* de intervenção o objetivo era a mobilização dos grupos e associações existentes nas comunidades para reforçar a idéia de um trabalho em rede organizado, o que se tornou um dos eixos cruciais do projeto.

Finalmente, no nível *individual* a idéia era desenvolver estratégias de sensibilização e maior interação com os jovens a fim de oferecer-lhes outras opções além do envolvimento com gangues, drogas e violência. A definição desses quatro níveis de intervenção imprescindíveis foi o que deu forma ao Programa de Controle de Homicídios que no futuro, com sua institucionalização, viria a se chamar “Fica Vivo!”.

Metodologia do Programa



Eixos do Programa

O Programa de Controle de Homicídios é dividido em dois subgrupos que são os dois grandes eixos de seu funcionamento, a Intervenção Estratégica e a Proteção Social. “A Intervenção Estratégica tem como objetivo articular e promover a integração dos órgãos do Sistema de Defesa Social e Justiça Criminal. É responsável também por estudos técnicos e capacitações dos representantes das instituições do Sistema de Justiça Criminal que estabelecem parceria com o programa” (MINAS GERAIS, 2009).

Junto à criação do subgrupo de Intervenção Estratégica criou-se também o Grupo de Intervenção Estratégica, que se reúne frequentemente para discutir sobre a dinâmica criminal dos locais onde o programa está instalado. Fazem parte desse grupo representantes da Secretaria Estadual de Defesa Social (SEDS), da Polícia Militar (inclusive o GEPAR), Polícia Civil, Ministério Público, Sistema Judiciário e eventualmente do CRISP.

Além de discutir sobre a dinâmica criminal e promover a integração dos órgãos de Defesa Social e Sistema de Justiça são funções do Grupo de Intervenção Estratégica entre outras: promover a operacionalização de ações de repressão qualificada, por meio de levantamento de inteligência policial; agilizar as burocracias do sistema de justiça; obter informações privilegiadas a respeito da soltura de presos perigosos e eventos nas comunidades; e fazer levantamento de gangues, identificando seus membros e delimitando o território de atuação das mesmas, com objetivo de monitorar os enfrentamentos entre elas e as possibilidades de revide nos casos de confronto.

O eixo de Proteção Social é organizado em base local, no qual em cada aglomerado que o programa atua existe uma sede, que são os chamados Núcleos de Prevenção à Criminalidade (NPC). Por possuir esta sede no conglomerado o eixo de proteção social possui contato direto com a comunidade na qual o “Fica Vivo!” está instalado. O corpo técnico deste eixo do programa é composto por um gestor, que pode ser responsável por mais de um núcleo, dois técnicos e dois estagiários (podendo variar o número de técnicos dependendo da demanda de cada comunidade), além de oficinairos. Estes se articulam ao programa para a execução das oficinas e outras formas de atendimento aos jovens.

A contratação dos técnicos do Programa é realizada por uma OSCIP, o Instituto ELO, e as oficinas funcionam a partir de recursos provenientes da FUNDEP (Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa) através de uma licitação. Portanto, nenhum dos integrantes do corpo técnico é diretamente um funcionário público, o que pode vir a ser uma das dificuldades do programa como veremos posteriormente. Para o cargo de técnico os candidatos deverão ter uma das seguintes formações específicas: psicologia, serviços sociais, ciências sociais ou pedagogia.

As oficinas são meios de aproximação e contato com os jovens articulados com as realidades das áreas atendidas. As oficinas têm como objetivos específicos: prevenir a criminalidade; promover e facilitar a circulação dos jovens; garantir aos jovens o acesso ao esporte, lazer, cultura e formação profissional; favorecer a inserção e a participação dos jovens em novas formas de grupos; trabalhar temas relacionados a cidadania e direitos humanos; e possibilitar a criação de espaços de discussão e resolução de conflitos e rivalidades.

O que orienta a implantação das oficinas é a articulação entre a dinâmica criminal - deve-se entender o termo “dinâmica criminal” como fatos e fenômenos de natureza social, cultural, territorial e criminal que interferem na incidência de crimes de uma determinada localidade -, a demanda do jovem, os aspectos socioculturais e a seleção do oficinairo. Assim como a seleção das oficinas, a escolha do oficinairo também não é feita ao acaso; ser morador da comunidade, ter experiência no ofício a ser ministrado, saber dialogar com o jovem e ter acesso a todos os espaços do aglomerado são alguns dos pré-requisitos básicos para seleção dos oficinairos.

Os candidatos a oficinairo deverão apresentar um projeto de oficina para os técnicos dos programas que o avaliarão baseado nos critérios destacados acima. Além da aprovação dos técnicos, o projeto precisa ser aprovado pela diretoria do programa na SPEC. Depois de aprovado o projeto, cabe ao oficinairo a responsabilidade de atender a todos os objetivos das oficinas, ter habilidade para trabalhar com jovens que se encontram envolvidos com a criminalidade e a capacidade de compreender a metodologia que orienta o Programa. Ao final de cada mês o oficinairo será responsável pela elaboração de listas de presença e relatórios sobre os jovens atendidos nas oficinas.

Deve-se destacar que o papel do oficinairo é muito mais complicado do que apenas transmitir o ofício e fazer relatórios sobre os jovens que frequentam sua oficina. Sua função de lidar com situações inusitadas e conduzir o comportamento dos jovens é o que os torna um dos principais atores para o funcionamento do Programa. Pode-se ilustrar tal importância com um exemplo; no caso de um homicídio de um garoto, como por exemplo, presenciado pela equipe de pesquisa deste trabalho, o oficinairo fez um acompanhamento especial com o irmão da vítima, o qual frequentava sua oficina, para garantir que não se deixe surgir o sentimento de vingança. Já o papel dos técnicos nesta situação foi de entrar em contato com a coordenação do Programa e principalmente com o GEPAR para explicar a dinâmica local e ressaltar as regiões que se deve ter mais atenção.

As funções de capacitar, orientar e monitorar o trabalho dos oficinairos, além de realizar atendimentos individuais com os jovens quando demandado esse atendimento, cabem exclusivamente aos técnicos. Esses atendimentos, chamados de atendimentos psicossociais, destinam-se principalmente para os jovens que estão diretamente ligados a criminalidade, ou que sofrem interferência da dinâmica criminal. O objetivo desse atendimento é possibilitar ao jovem a construção de alternativas distintas do envolvimento com a criminalidade. Deve-se frisar que a direção do atendimento encontra-se orientada por aquilo que o jovem endereça ao Programa, ou seja, espera-se que os jovens tragam aos técnicos as informações sobre a situação em que se encontram para que os técnicos possam orientá-los, e nunca ao contrário; a iniciativa dos atendimentos não devem partir dos técnicos.

Fases de implantação do Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo!

A escolha e a entrada nos conglomerados normalmente obedecem a um ritual de etapas que podem ser mudadas de acordo com as especificidades de cada região. A escolha do local pode ser dada de mais de uma maneira; seja por uma constatação de que tal região se enquadra no perfil das regiões que demandam a presença do “Fica Vivo!” – alto nível de homicídios com envolvimento de jovens –, seja por pedido das prefeituras de outros municípios de Minas Gerais, como é o caso das cidades de Uberaba e Uberlândia, as quais, apesar de não apresentarem altos níveis de homicídios, possuem núcleos do “Fica Vivo!”. Independente da forma a qual surge a demanda pelo Programa, a definição é dada pelo colegiado de Defesa Social da área/município de implantação desta Política de Prevenção à Criminalidade e, ao final, é necessária uma aprovação da SEDS para concretizar-se a implementação.

Depois de definido o local da implementação do programa aciona-se o CRISP para realização de um amplo estudo da região. O CRISP elabora, a partir de um levantamento patrimonial, um extenso relatório descritivo que detalha vários aspectos da comunidade. Este relatório apresenta características sócio-demográficas, econômicas e administrativas da comunidade e do município o qual ela está contida; apresenta o histórico de formação do conglomerado, as instituições que lá existem, a vida religiosa, unidades de saúde, escolas, polícia, vocação econômica e perfil dos moradores.

Após esse amplo diagnóstico da comunidade, ocorre a criação, pela Polícia Militar, do GEPAR para a área, pois esse grupamento, assim como o Programa, também atua em base local. Tendo essa etapa completa, dão-se início as primeiras reuniões do Grupo de Intervenção Estratégica, ainda junto com o CRISP, para planejar as primeiras intervenções. Eles planejam e intervêm na comunidade de forma objetiva tendo como alvo as principais pessoas que interferem na dinâmica social da comunidade, normalmente, criminosos contumazes envolvidos com o tráfico de drogas.

Paralelamente aos planejamentos e ações de intervenção ocorre o processo de escolha do local para a sede do programa. Levam-se em conta vários aspectos na escolha do imóvel, desde a disponibilidade do espaço até a acessibilidade dos beneficiários do programa ao local, pois se sabe que em algumas favelas a livre circulação é limitada, até para os moradores. Nesse estágio espera-se uma participação ativa do poder municipal na cessão do imóvel para sede, enquanto espera-se do governo estadual o abastecimento da mesma com os equipamentos necessários (computadores, móveis, materiais de escritório). **Um dos aglomerados visitados pelos pesquisadores foi o da Pedreira Prado Lopes (PPL), um dos seis aglomerados considerados inicialmente pelo**

CRISP como os mais violentos. Nesta favela o núcleo do “Fica Vivo!” fica localizado num antigo albergue municipal cedido pela prefeitura de Belo Horizonte para comportar o Programa.

Com todas as etapas anteriores completas e o corpo técnico da sede já selecionado, dá-se início ao trabalho com os jovens. Existe todo um trabalho de divulgação e apresentação do programa para análise de sua aceitação perante a comunidade. De forma simultânea à criação do NPC, inicia-se a organização das oficinas de acordo com a demanda dos jovens, capacidade dos oficineiros e viabilidade de cada trabalho. Os próximos passos, ainda levando em consideração as oficinas, são respectivamente: escolha dos locais, divulgação, realização das primeiras oficinas e capacitação permanente dos oficineiros. Só a partir desse ponto dá-se início aos atendimentos psicossociais com os jovens.

As fases de implantação anteriores são as que garantem o funcionamento do Programa, porém ele não ficaria completo se esse funcionamento não fosse constantemente monitorado. Essa fase de avaliação consiste basicamente no acompanhamento e supervisão metodológica do trabalho desenvolvido pelas equipes técnicas e monitoramento dos números de homicídios das áreas onde o programa atua para avaliação de resultados. As avaliações são feitas também a partir de reuniões periódicas entre os responsáveis pelo Programa em base local, e os responsáveis pela coordenação geral.

Deve-se destacar que apesar de existir um padrão de como implementar e gerir o Programa, cada núcleo se adapta e orienta suas ações de acordo com as demandas dos locais onde eles estão instalados. O núcleo de Sabará – núcleo localizado na região metropolitana de Belo Horizonte também visitado pela equipe de pesquisa – localiza-se numa favela bem menos perigosa que a PPL, pois não apresenta grande rivalidade interna e assim os moradores podem circular pelo núcleo mais facilmente. Como consequência disso a escolha do local para o núcleo e para as oficinas exige menos estudo sobre o acesso dos jovens, além de uma série de outras particularidades que diferenciam os núcleos. Já como semelhança entre os NPCs destacam-se: a organização do corpo técnico, composta por técnicos, estagiários e oficineiros, as metodologias de funcionamento dos eixos do Programa e o objetivo final de redução do número de homicídios atuando na área de prevenção.

GEPAR

O GEPAR apresenta uma importância crucial para o bom funcionamento do “Fica Vivo!”. O GEPAR foi criado num contexto conturbado da relação entre a polícia e a população das favelas. “A expansão do crime organizado, atuando em locais onde o Estado não está presente de forma efetiva começava a substituir o próprio Estado e ditava as regras para aquele grupo social. O crime organizado tem sua base no tráfico de drogas e as gangues responsáveis por essa prática passam a enfrentar o único órgão estatal que esporadicamente se faz presente nas áreas em que ela atua: a polícia. Tal quadro faz com que a polícia responda a esses enfrentamentos de maneira violenta, repressiva e muitas vezes sem critério o que termina por gerar a insatisfação social”. (MINAS GERAIS, 2005)

Frente a esse desafio, a Polícia Militar tenta inovar recrutando os melhores policiais que tivessem um perfil mais adequado à interação com a comunidade local, com o objetivo de mudar a percepção da população quanto à polícia; “Sabendo que a estratégia de atuação nos aglomerados e vilas (áreas de risco), precisa ser diferenciada e de forma permanente com ênfase na prevenção, respeito aos direitos humanos e envolvimento comunitário, buscando combater a criminalidade nas causas e não nos efeitos, por acreditar ser essa a melhor forma de prevenir a ascensão criminal, a Polícia Militar de Minas Gerais resolve criar o GEPAR (Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco).” (MINAS GERAIS, 2005)

O GEPAR, enquanto polícia comunitária, mantém os mesmos policiais para monitorar as mesmas comunidades. Devido ao convívio diário, esses policiais tem condições de criar um vínculo maior com a comunidade. Deve-se saber também que apesar desse caráter mais comunitário, o GEPAR tem a missão de promover a prevenção e repressão qualificada aos crimes violentos, com o objetivo principal de tentar reduzir os altos índices de homicídios desses locais.

A relação entre o GEPAR e os dois eixos do “Fica Vivo!” são bem determinadas, porém um pouco contraditórias. A relação entre o GEPAR e o Grupo de Intervenção Estratégica é direta e ativa: o GEPAR participa ativamente das discussões, planejamentos e ações de intervenção. No entanto, sua relação com o eixo da Proteção Social ainda é frágil e repleta de restrições que serão melhores explicadas na parte de dificuldades do programa.

Trabalho em Rede

O “Fica Vivo!” como um Programa que atua na área de Defesa Social, parte do pressuposto que nos locais nos quais ele está instalado já existe uma estrutura de atendimento público que seja capaz de suprir, em diversas áreas, as necessidades dos moradores dessas comunidades. Essa estrutura é composta por instituições nas áreas de saúde, defesa social, educação, justiça e desenvolvimento social - escolas e hospitais são exemplos destas instituições - além de associações comunitárias e ONGs.

O Programa dá ênfase à necessidade de um trabalho em rede com essa estrutura, da qual o “Fica Vivo!” também faz parte, para problematizar a importância da construção de uma rede de proteção social que enfatize a problemática da segurança pública e que se responsabilize, de acordo com sua área de atuação, pelo atendimento e acompanhamento de jovens envolvidos diretamente com a criminalidade. Ou seja, o programa parte do pressuposto de construir com outros atores locais a concepção de que a prevenção à criminalidade é um tema transversal e deve ser trabalhado por todos, seja da área da educação, saúde, etc.

Deve-se destacar o fato de esta rede não funcionar como esperado. Diversas entrevistas foram realizadas com as instituições que fazem parte desta rede na favela da PPL, e um dos temas abordados pelos pesquisadores foi o papel de cada instituição na prevenção à criminalidade. Ficou evidente que tal papel não era algo claro e disseminado nos órgãos que não eram diretamente ligados à defesa social. Uma maior evidência da falha deste trabalho em rede ocorreu em um dos episódios vivenciados pelos pesquisadores, quando a coordenadora do CRAS (Centro de Referência em Assistência Social) da própria PPL, demonstrou possuir muito pouco conhecimento a respeito da função do próprio “Fica Vivo!”.

Projeto Piloto

Em 2002, já com a idéia do Programa de Controle de Homicídios pronta, com o CRISP coordenando os cursos de preparação junto às instituições envolvidas e com os quatro níveis de problemas que necessitavam intervenção definidos faltava apenas a escolha do local para se instalar o projeto piloto do Programa. Qualquer um dos seis conglomerados apontados como os mais perigosos pelo CRISP apresentava o perfil necessário para instalação do programa. Dentre eles o escolhido foi o Morro das Pedras, pois naquela época era o mais violento da capital Mineira. Uma grande preparação foi necessária; estudos e estratégias de intervenção planejada pela área de Intervenção Estratégica com participação do recém criado Grupo Especializado de Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR) em conjunto com outras organizações da polícia militar.

O Programa teve seu início sem a participação direta do governo, porém, logo que se instalou no Morro das Pedras outras instituições se juntaram ao projeto, inclusive o próprio público beneficiário participou de sua estruturação por meio de lideranças comunitárias. Uma das primeiras contribuições desse público foi no sentido de mudar o nome do Programa. O primeiro motivo para essa intervenção é que o nome Programa de Controle de Homicídios iria relacionar diretamente o Morro das Pedras com a violência, e as lideranças comunitárias não desejavam essa associação. O outro motivo - esse partindo mais dos idealizadores que da própria comunidade - é uma preocupação que, devido ao nome, o programa passasse a ser confundido um programa de polícia; uma das

maiores preocupações do “Fica Vivo!”. Assim o Programa de Controle de Homicídios passou a se chamar Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo!, que ficou conhecido como apenas “Fica Vivo!”.

Logo nos primeiros meses o Programa já mostrou ser um sucesso e vários foram os resultados obtidos. Dentre eles, “uma redução expressiva da ordem de mais de 40% do número de homicídios, e a circulação dos moradores por entre as vilas do aglomerado tornou-se novamente possível” (BEATO).

A institucionalização

É impossível falar sobre a institucionalização do “Fica Vivo!” sem citar o conhecido Choque de Gestão de Minas Gerais ocorrido em 2003. Essa política de governo proposta pelo governador Aécio Neves visava, entre outras coisas, a redução do déficit orçamentário, ou seja, redução de custos. Uma das mudanças realizadas para a contenção nos gastos foi o enxugamento do número de Secretarias, e é exatamente nesse contexto que surge a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), oriunda da junção das Secretarias de Segurança Pública e Justiça. Essa nova Secretaria “esquece o antigo modelo de “gerenciamento de crise” e passa para um modelo de “gestão de resultados”, ou seja, é específico para o combate à criminalidade” (<http://www.seds.mg.gov.br/>).

Foi criada, junto a SEDS, a Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC), com o desígnio de agrupar, organizar e implementar as políticas públicas de prevenção da criminalidade, entre as quais se encontra o Programa “Fica Vivo!”. É a partir da criação da SPEC e por meio do decreto 43334/03 que o Programa de Controle de Homicídios - “Fica Vivo!” é institucionalizado. A função de coordenar o Programa sai das mãos do CRISP e passa para o Estado, cabendo ao CRISP ainda o suporte metodológico do Programa, as análises e diagnósticos das comunidades, relatórios de resultados, etc.

Desde então a SPEC é responsável por este e outros três programas que atuam em três níveis distintos de prevenção. No nível de prevenção primária atuam o “Fica Vivo!” e o Programa Mediação de Conflitos. O nome “prevenção primária” é atribuído a esses programas, pois ambos trabalham com ações diretamente nas áreas de maior incidência criminal com objetivo de agir antes que os crimes aconteçam. Atualmente a maioria das comunidades que possui uma sede do “Fica Vivo!” também possui uma sede do Mediação de Conflitos.

No nível de prevenção secundária encontra-se o Programa Central de Penas Alternativas (CEAPA). A prevenção secundária tem como foco as pessoas que já cometeram algum tipo de crime e cumprem algum tipo de pena ou medida alternativa à prisão. O grande objetivo é “possibilitar o cumprimento da pena ou medida com alguma finalidade social, trabalhando a inclusão como forma de diminuição da reincidência criminal” (<http://www.seds.mg.gov.br/>). Já no nível de prevenção terciária o trabalho é feito com egressos do sistema prisional com o objetivo de diminuir a reincidência criminal promovendo condições para retomada da vida social coletiva para esses indivíduos. O programa coordenado pela SPEC neste nível de prevenção se chama Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional (PRSESP).

O Decreto 43334/03, além de institucionalizar o “Fica Vivo!” e definir seu objetivo, também define a estrutura administrativa do Programa com uma Coordenação Geral, Coordenações Municipais e um Fórum Municipal. Apesar de estar no decreto desde 2003, esta estrutura ainda não funciona e, até hoje, tentam-se estabelecer as Coordenações Municipais.

Dificuldades do Programa

O Programa de Controle de Homicídios – “Fica Vivo!” apesar de ser um Programa inovador e que vem se ampliando num ritmo muito acelerado, ainda é muito recente. Por esse e outros motivos o “Fica Vivo!” ainda

apresenta algumas dificuldades e impasses para seu perfeito funcionamento. Os principais dentre eles serão expostos a seguir.

Associação com um programa de polícia

Uma das grandes preocupações do “Fica Vivo!” é a associação do Programa, por parte da comunidade, com um programa de polícia, pois quando essa associação é feita, o Programa pode passar a ser encarado pela comunidade – principalmente com os envolvidos com práticas ilícitas – como um inimigo. Esse foi o caso que aconteceu com o NPC do município de Ibitié. Durante os dois meses de duração do Programa ocorreram boicotes, ataques e saques ao núcleo, além de intimidação dos funcionários, o que obrigou esse NPC a ser fechado. Hoje o Programa já está novamente em fase de implantação no mesmo município com uma abordagem social mais forte.

Essa preocupação com tal associação gera algumas conseqüências que atrapalham o bom funcionamento dos núcleos no dia-a-dia. Podemos problematizar neste ponto o afastamento do eixo de Proteção Social com o de Intervenção Estratégica, em especial com o GEPAR. O corpo técnico do eixo de proteção social (técnicos e oficineiros) não tem muita abertura para conversar com os policiais do GEPAR. Este diálogo poderia facilitar o trabalho de policiamento, uma vez que os técnicos e oficineiros dos núcleos do Fica Vivo! possuem contato diário com jovens ligados à criminalidade. Por outro lado, este distanciamento acaba preservando os técnicos e oficineiros, permite uma relação de maior confiança com os jovens e garante a segurança do corpo técnico e a continuidade do programa.

Ainda com o cuidado de não serem confundidos com policiais, os técnicos não oferecem atendimento psicossocial para os jovens que precisam, mas esperam a demanda das pessoas envolvidas com a criminalidade. Assim, eles acreditam que a relação se desenvolve de forma mais confiável e próxima.

“Polícia é tudo igual”

Outra dificuldade, ainda relacionada com a polícia se dá pela percepção dos moradores das favelas de que “polícia é tudo igual”. O GEPAR foi criado especialmente com o intuito de acabar com a imagem de polícia violenta, repressora e sem critério, possuindo a imagem de uma polícia mais comunitária. Contudo, devido ao relacionamento conturbado e ao orgulhoso sentimento de autonomia intrínseco às polícias essa situação se torna mais complicada. De pouco adianta o GEPAR fazer esforço para comunicar-se de forma amigável com a comunidade, realizando intervenções estratégicas apenas quando necessário, se o batalhão da ROTAM (Batalhão de Rondas Táticas Metropolitanas), por exemplo, possui sua própria agenda de atuação e realiza grandes operações repressivas e violentas sem prestar contas a quaisquer comandantes locais.

Essa situação parece tradicionalmente difícil de resolver. As Polícias Militar e Civil não são diretamente subordinadas a SEDS, ou seja, elas possuem autonomia administrativa e operacional, sendo apenas subordinadas ao governador. No caso da ROTAM, por exemplo, não existe um comando dentro da Polícia Militar que controle as investidas deste batalhão nos lugares onde existem os GEPAR e nem poderia, já que existem casos que até o GEPAR solicita suporte da ROTAM nos casos mais extremos.

Público Alvo restrito

Outro ponto que pode aparecer como um problema para o “Fica Vivo!” é o fato de seu público ser restrito. Críticos do Programa e moradores das próprias comunidades as quais o Programa está instalado questionam esse foco do “Fica Vivo!” apenas em jovens de 12 a 24 anos. Tal questionamento tem seu

fundamento em dois pontos principais que são complementares entre si. O primeiro desses argumentos diz respeito ao fato de a personalidade de um jovem ser formada na infância, assim o Programa estaria fugindo de sua principal função, que é a prevenção, para trabalhar na área de “restauração”.

Quanto a esse problema, percebe-se novamente a dificuldade das tarefas com as quais os oficinairos têm de lidar. A partir de conversas com alguns oficinairos a equipe de pesquisa pôde constatar que nem sempre essa restrição de idade é obedecida. Muitas vezes, jovens menores de 12 anos querem participar das oficinas, o que teoricamente deveria ser proibido. Porém, pela dificuldade que tem um jovem menor de 12 anos para entender o motivo dele não poder jogar futebol, por exemplo, e pela dificuldade de um oficinairo de ter que dizer “não” para uma criança, eles acabam por ser mais flexíveis quanto a idade dos jovens que freqüentam as oficinas.

A defesa das pessoas envolvidas diretamente com o “Fica Vivo!” para esse primeiro argumento se fundamenta em dois outros pontos. O primeiro é a existência de outros programas que têm como público-alvo crianças menores de 12 anos e o segundo é o seu recorte; ou seja, se abrir o Programa para pessoas com menos de 12 anos, ele perde seu caráter inicial.

O segundo argumento se embasa na descontinuidade do atendimento ao jovem após ele completar a idade limite do Programa. Este argumento é fundamentado no questionamento de se a influência do “Fica Vivo!” se estende para as pessoas que deixam de receber seu amparo social. A falta de um Programa que dê continuidade ao suporte, antes fornecido pelo “Fica Vivo!”, do jovem pode acabar tornando-o novamente um alvo de alta vulnerabilidade para o tráfico de drogas, ou de uma forma mais geral, para a criminalidade.

Municipalização

O tema mais recorrente na atualidade quando se diz respeito à continuidade do “Fica Vivo!” é o processo de municipalização do Programa. Desde a criação do Decreto que institucionalizou o Programa, está previsto, em uma de suas cláusulas, a existência de uma coordenação municipal que até hoje não existe. Grandes esforços estão sendo empreendidos para acordar com o poder municipal das cidades onde o “Fica Vivo!” está presente a responsabilidade de gerir o programa.

Esse objetivo, que parte do governo estadual, até agora vem se deparando com alguma resistência por parte das prefeituras desses municípios. Esse processo de municipalização vem encontrando algum sucesso, até hoje, nas cidades de Belo Horizonte, Betim e Governador Valadares. Um dos pontos onde está fundamentada a resistência por parte das prefeituras locais é que a garantia da segurança pública, como está previsto na constituição, é papel do Estado e, portanto, ele que deve se responsabilizar pela coordenação do Programa. Outro ponto de preocupação quanto a municipalização do Programa está no repasse financeiro. O financiamento do Programa continuaria por parte do governo estadual, porém existe uma série de incertezas, tais como: o cumprimento do repasse por parte do Estado, a aplicação correta destes recursos por parte da prefeitura e a continuidade do financiamento com a mudança de governo, por trás deste repasse.

De forma mais específica, o Decreto, como já citado anteriormente, prevê uma coordenação municipal e uma coordenação geral, a segunda por parte do Estado. Portanto, fica claro que esse acordo de municipalização na verdade é um acordo de co-gestão onde a parte da coordenação do Programa na base local, o NPC, ficaria por conta da prefeitura e a supervisão e coordenação metodológica seria papel do governo; isto para garantir que a metodologia do Programa não se perca com sua expansão da área de atuação.

Política de Governo x Política de Estado

O “Fica Vivo!”, desde sua institucionalização em 2003, é sustentado apenas por um Decreto. A consequência disto é que o “Fica Vivo!” é apenas uma política de governo e não uma política de Estado, ou seja, pode deixar de existir a qualquer momento se o próximo governo revogar este Decreto. Exposta tal situação,

pode-se destacar algumas particularidades do Programa que ou ajudam ou comprometem a continuidade do “Fica Vivo!” nos próximos anos e próximos governos.

A primeira delas vem à tona ainda na contratação dos técnicos para os núcleos do Programa. Os técnicos são contratados via uma OSCIP chamada Instituto ELO, portanto eles não são diretamente funcionários públicos. Findar uma política de governo a qual não existem funcionários públicos envolvidos é bem mais simples e rápido do que quando os envolvidos são funcionários concursados do Estado. Como no caso do “Fica Vivo!” todo o corpo técnico é formado por pessoas contratadas via OSCIP pode-se encarar isso como um fato que não ajudaria o Programa a se tornar uma política de Estado.

A idéia da municipalização também se encaixa na discussão da continuidade do Programa. A descentralização da coordenação do Programa fortaleceria a sua continuidade, pois, daria certa autonomia para os municípios no gerenciamento do programa na base local, o que faria com que o Programa dependesse menos do governo estadual para seu funcionamento. Entretanto, a presença do Estado ainda se faria necessária na supervisão metodológica e na coordenação do trabalho da polícia já que este é um órgão estadual.

Apesar da preocupação com o futuro do “Fica Vivo!” poucas pessoas acreditam que o Programa venha a acabar. O Programa de Controle de Homicídios – “Fica Vivo!” possui hoje uma grande repercussão e é uma política que cada vez mais vem expandindo e se tornando referência na garantia da segurança pública. Por esse motivo acredita-se que nenhum governo acabaria com um Programa que possui uma imagem tão boa e é tão bem aceito pela população.

Considerações Finais

Como foi visto, o Programa Fica Vivo! tem como objetivo o combate aos homicídios. Na sua maioria, os infratores e as vítimas de homicídios são jovens entre 12 e 24 anos, moradores de núcleos de favelas. Neste caso, o programa foi desenvolvido para trabalhar com este público em especial.

De acordo com a SEDS, os resultados do programa têm demonstrado uma diminuição dos índices de homicídio onde o Programa foi implementado. Estes resultados mostram como o Fica Vivo! pode ser considerado inovador. Apesar de a SEDS não ter disponibilizado os resultados de maneira organizada apresentando a redução do número de homicídios ano a ano em cada um dos aglomerados onde o Programa está instalado, algumas razões nos levam a acreditar na eficácia do Programa. Pode-se destacar como uma das razões os resultados de redução de homicídios iniciais apresentados pelo Projeto Piloto no Morro das Pedras. Já a segunda razão está relacionada com as visitas aos núcleos do “Fica Vivo!” em alguns aglomerados e a afirmação, por parte dos técnicos, sobre redução no número de homicídios; mesmo estes não tendo um documento que comprove a afirmação.

Além disso, é importante analisarmos outros pontos fortes do Programa. Ele foi criado pela Universidade Federal de Minas Gerais e assumido pelo Governo do Estado. Em um primeiro momento, foi desenvolvido em uma área piloto. Devido aos seus resultados satisfatórios, ele foi levado para outras regiões e cidades de MG. Sua capacidade de replicação é alta e já há outros estados brasileiros, como é o caso de Pernambuco, interessados no seu funcionamento para pensarem em alternativas similares adequadas a seus contextos.

O Programa só atingiu essa repercussão que apresenta hoje devido à prioridade que o atual governo do Estado de Minas Gerais, atribuiu à problemática da segurança pública, o que cada vez mais estava se mostrando passível de uma maior atenção. O governo, em busca de centralizar os programas que atuam na área de prevenção à criminalidade criou uma Superintendência apenas para esse fim. Conclui-se a partir disto, que o Programa não teria chegado ao nível de importância que atingiu se o governo estadual não estivesse capitaneando-o.

Outro ponto forte do Programa são os seus dois eixos e o fato deles serem complementares. O fato de um programa que tem como foco a segurança pública atuar na área de proteção social, por meio de oficinas e atendimentos, por si só já é uma inovação. Quando se pensa em políticas de redução de homicídios as primeiras coisas que vêm à cabeça são repressão e violência. O “Fica Vivo!” trabalha de forma complementar a parte social do programa com a parte de repressão qualificada; isso fortalece o Programa e garante o bom desempenho das duas frentes de trabalho.

Entretanto, o Programa apresenta também alguns pontos fracos que se trabalhados poderiam garantir resultados ainda melhores em seu objetivo de reduzir o número de homicídios. Um desses pontos fracos é que o trabalho em rede com as instituições locais, tema considerado de vital importância para o funcionamento do Programa, ainda não é tão consolidado. Os parceiros de base local do “Fica Vivo!” pouco sabem a respeito do funcionamento do Programa, e muitos poucos sabem de suas respectivas importâncias na parceria com o Programa e garantia da segurança pública.

Podemos destacar também como ponto a ser trabalhado pelo Programa o diálogo entre seus dois eixos de funcionamento. Já citamos que existe um afastamento entre os dois eixos primeiro para preservar a segurança dos técnicos e segundo para garantir que o Programa não seja encarado como um programa de polícia. Porém, acreditamos que esse afastamento compromete um pouco do funcionamento, pois os técnicos possuem informações cruciais que facilitariam o trabalho da intervenção estratégica. Um contato mais direto entre os técnicos e os oficiais do GEPAR poderia ajudar a reduzir cada vez mais os homicídios sem pôr em risco a segurança dos técnicos.

Como último ponto fraco destacamos a estrutura terceirizada do Programa, principalmente quanto aos técnicos, oficinheiros e gestores. Acreditamos que essa estrutura acaba por fragilizar o Programa pois assim o conhecimento fica concentrado nas mãos de pessoas que não são diretamente ligadas ao poder público, o que o torna mais vulnerável às políticas dos próximos governos.

Depois de 21 dias de pesquisa de campo na cidade de Belo Horizonte e Região Metropolitana, grande carga de leituras de documentos acadêmicos, reportagens e publicações oficiais e longas reflexões a respeito do Programa, concluímos que o “Fica Vivo!” como política de Segurança Pública é um programa muito eficiente, porém, por ser recente, ainda pode se desenvolver bastante. O Programa deve também reforçar ininterruptamente aos técnicos e oficinheiros o papel deles na garantia da Segurança Pública, pois se o foco do Programa em reduzir a criminalidade por meio da prevenção se perder, o Programa poderá se confundir com Projeto de Assistência Social que estaria atuando com as oficinas apenas por transmitir o ofício, ou ocupar o tempo dos jovens tirando-os da rua, quando na verdade o objetivo das oficinas vai muito além.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- BEATO, Cláudio C. **Estudo de caso: “Fica Vivo!” Projeto Controle de Homicídios em Belo Horizonte.** Trabalho elaborado para o CRISP – Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública – UFMG. Trabalho em *mimeo*
- CORRÊA, Ana C. U. **Desafios e revisões do Programa Fica Vivo à luz dos seus anos de existência.** Monografia de conclusão do curso superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, Junho de 2008.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. Superintendência de Prevenção à Criminalidade. **Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo!**. Belo Horizonte, Junho de 2009.
- MINAS GERAIS. **Decreto n. 43.334**, de 20 de maio de 2003. Cria o Programa Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, 21 de maio de 2003.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral / 3a Seção do Estado-Maior. **Instrução nº 002/2005: Contém o regulamento sobre a criação e emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco - GEPAR.** Belo Horizonte, 2005. 31p.
- <http://www.seds.mg.gov.br/>. Acesso em 12 de agosto de 2009.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CEAPA – Programa Central de Penas Alternativas

CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública

FJP – Fundação João Pinheiro

FUNDEP - Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa

GEPAR – Grupo Especializado de Patrulhamento de Áreas de Risco

NESP – Núcleo de Estudo de Segurança Pública

NPC – Núcleos de Prevenção à Criminalidade

PPL – Pedreira Prado Lopes (favela)

PRSESP – Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional

ROTAM – Batalhão de Rondas Táticas Metropolitanas

SEDS – Secretaria Estadual de Defesa Social

SPEC – Superintendência de Prevenção à Criminalidade