

Relatório Final

Projeto Homicídios

no Brasil

PROJETO BRA/04/029 - Segurança Cidadã

Projeto Pensando a Segurança Pública

Edital de Convocação nº 002/2015 - Seleção de Projetos

Belo Horizonte
2016

Ministério da Justiça – MJ

Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP

Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública – DEPAID

Coordenação-Geral de Pesquisa e Análise da Informação

Equipe IPEAD/CRISP/UFMG

Bráulio Figueiredo Alves da Silva – Coordenador

Bernardo Lanza Queiroz - Pesquisador

Frederico Couto Marinho - Pesquisador

Diogo Alves Caminhas – Pesquisador

Fabiano Neves Alves Pereira – Pesquisador

Pedro Cisalpino – Pesquisador

Bernardo Utsh – Pesquisador

Gabriela Gomes - Pesquisadora

IPEAD / CRISP

**Políticas Públicas de
Prevenção e Redução de
Homicídios: A experiência
do “*Fica Vivo!*”, em Belo
Horizonte e do *Pacto Pela
Vida*, em Pernambuco**

1ª Edição

Belo Horizonte

2016

Resumo

A revisão das experiências internacionais exitosas na prevenção e redução dos homicídios contribui com parâmetros para o aperfeiçoamento das políticas públicas de segurança brasileiras. Após o conhecimento das boas práticas internacionais foram analisados os alcances e limites do programa “*Fica Vivo!*” em Minas Gerais e do programa *Pacto pela Vida* em Pernambuco. Os dois programas assumem os pressupostos das experiências internacionais em suas intervenções, quais sejam: o recorte territorial, o empoderamento dos atores do território, a capacidade de organização e mobilização comunitária para enfrentar os problemas de segurança pública e ação integrada das organizações do sistema de justiça criminal com os atores locais. Em seguida foram realizadas análises quantitativas com o objetivo de avaliar o impacto do “*Fica Vivo!*” e do *Pacto pela Vida* na redução dos homicídios. Ao longo de dez anos de implementação do programa “*Fica Vivo!*” foram evitados 650 homicídios apenas na cidade de Belo Horizonte. A implementação do *Pacto pela Vida* implicou em redução significativa da tendência de crescimento dos homicídios em Pernambuco e mais fortemente na cidade de Recife.

Palavras-Chave: Homicídios, Experiências Internacionais, “*Fica Vivo!*”, *Pacto Pela Vida*, Avaliação do Impacto.

Abstract

The review of successful international experiences in the prevention and reduction of homicides contributes with parameters for the improvement of Brazilian public security policies. After the knowledge of good international practices, the scope and limits of the “*Fica Vivo!*” program in Minas Gerais and the *Pacto pela Vida* program in Pernambuco were analyzed. The two programs assume the presuppositions of international experiences in their interventions, such as: the territorial cut, the empowerment of the actors of the territory, the capacity of organization and community mobilization to face the problems of public security and integrated action of organizations of the justice system with the local actors. Subsequently, quantitative analyzes were carried out to evaluate the impact of “*Fica Vivo!*” and the *Pacto pela Vida* on the reduction of homicides. Throughout the ten years of implementation of the “*Fica Vivo!*” program, 650 homicides were avoided only in the city of Belo Horizonte. The implementation of the *Pacto pela Vida* implied a significant reduction in the growth trend of homicides in Pernambuco and more strongly in the city of Recife.

Keywords: *Homicide, International Experiences, “Fica Vivo!”, Pacto pela Vida, Impact Assessment.*

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Proporção de homicídios nas áreas com e sem o programa por ano. Belo Horizonte, 1998 a 2015	91
Gráfico 2 - Média de Homicídios em Belo Horizonte áreas com e sem o programa “ <i>Fica Vivo!</i> ” – 1998 a 2015	92
Gráfico 3 - Trajetória da média de homicídios nas áreas com o programa em diferentes cenários.	96
Gráfico 4 – Impacto do programa em percentual de redução da média de homicídios por setor censitário por tempo de implementação.	98
Gráfico 5 – Evolução da Taxa Mensal de Homicídios Consumados em Pernambuco e outras regiões, 2000 a 2012, população masculina, entre 15 e 29 anos	101
Gráfico 6 - Pernambuco, Alagoas e Paraíba, 2000 a 2012, Homens, entre 15 e 29 anos	107
Gráfico 7 - Recife, João Pessoa e Maceió, 2000 a 2012, Homens, entre 15 e 29 anos.....	107
Gráfico 8	107

Lista de Figuras

Figura 1 - Ilustração do Modelo de Diferenças em Diferenças.....	93
--	----

Lista de Mapas

Mapa 1 – Probabilidade de morte entre os 15 e os 65 anos (50q15), homens, por mesorregião, 1980, 1991, 2000 e 2010, Brasil	35
--	----

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Identificação das áreas com e sem o Programa “ <i>Fica Vivo!</i> ” - Belo Horizonte – 2010 –Amostra utilizada no estudo gerada a partir do método de PSM.....	90
Tabela 2 - Método de Diferenças em diferenças antes 2005 e depois de 2005 para a média de homicídios por setor censitário - Belo Horizonte - Setores censitários com e sem o programa Fica Vivo!.....	95
Tabela 3 - Impacto do Programa “ <i>Fica Vivo!</i> ” na média de homicídios por setor censitário - Belo Horizonte - Setores censitários com e sem o programa “ <i>Fica Vivo!</i> ”	95
Tabela 4 - Número médio de homicídios evitados por ano nas áreas onde o Programa “ <i>Fica Vivo!</i> ” atua.	97
Tabela 5 - Resultados de modelo regressão OLS para variável dependente taxa mensal de mortalidade (por 100.000), para PE, Recife, RMR, Interior de PE e RM sem Recife	103
Tabela 6 - Indicadores Socioeconômicos e Demográficos de Pernambuco, Paraíba e Alagoas, 2010	105
Tabela 7 - Resultados de modelo regressão OLS para variável dependente taxa mensal de mortalidade (por 100.000) para PE, AL e PB (estado, capitais e RMs)	108

Lista de Abreviaturas e Siglas

AIS	Áreas Integradas de Segurança Pública
AL	Alagoas
ATT	Average Treatment Effect on Treated
CEAPA	Central de Penas Alternativas
COMPAZ	Centro Comunitário da Paz Governador Eduardo Campos
CPEC	Coordenadoria de Prevenção à Criminalidade
CPEC	Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CRHM	Comissão de Redução dos Homicídios de Milwaukee
CRISP	Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
DataSUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DESEPAZ	Programas de Desarrollo, Paz y Seguridad
DHPP	Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa
DP	Defensoria Pública
FUNDAC	Fundação de Amparo à Criança
GEPAR	Grupo Especial de Patrulhamento em Áreas de Risco
GIE	Grupo de Intervenções Estratégicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGESP	Integração da Gestão da Segurança Pública
IJUCI-MG	Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania – Minas Gerais
LGBTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
MP	Ministério Público
NPC	Núcleos de Prevenção à Criminalidade
NYPD	New York City Police Department
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PB	Paraíba
PCMG	Polícias Civil de Minas Gerais

PE	Pernambuco
PJ	Poder Judiciário
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPV	Programa Pacto Pela Vida
PRESP	Programa de Reintegração Social do Egresso
RMJP	Região Metropolitana de João Pessoa
RMM	Região Metropolitana de Maceió
RMR	Região Metropolitana de Recife
SDS	Secretaria de Defesa Social
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLAG	Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão
SIM	Sistema de Informações de Mortalidade
SPEC	Superintendência de Prevenção à Criminalidade
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

Sumário

APRESENTAÇÃO	12
INTRODUÇÃO	14
I – EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EXITOSAS NA PREVENÇÃO E REDUÇÃO DOS HOMICÍDIOS	17
OPERAÇÃO CESSAR-FOGO EM BOSTON	17
O contexto	17
O modelo de intervenção	18
Contribuições e alcances do programa	19
INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA (COMPSTAT) EM NOVA IORQUE	19
O contexto	19
O modelo de intervenção	20
Contribuições e alcances do programa	20
REDUÇÃO DOS HOMICÍDIOS EM MILWAUKEE	21
O contexto	21
O modelo de intervenção	21
Contribuições e alcances do programa	22
A PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA LETAL EM BALTIMORE	23
O contexto	23
O modelo de intervenção	24
Contribuições e alcances do programa	24
PROGRAMA SEGURANÇA E PAZ (DESEPAZ) EM CALI	24
O contexto	24
O modelo de intervenção	25
Contribuições e alcances do programa	25
O PROGRAMA CULTURA CIDADÃ EM BOGOTÁ	26
O contexto	26
O modelo de intervenção	26
Contribuições e alcances do programa	27

DESAFIOS NA REPLICAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS EXITOSAS DE PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS	27
CONTRIBUIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NA PREVENÇÃO E REDUÇÃO DOS HOMICÍDIOS	30
II- A EXPERIÊNCIA NACIONAL.....	34
Evolução espacial da probabilidade de morte por homicídios no Brasil.....	34
O PROGRAMA “FICA VIVO!” - MINAS GERAIS	38
O Programa “Fica Vivo!” : percepções sobre seu contexto, desafios e sugestões	47
Contexto	47
Desafios e Críticas	50
Sugestões de Aprimoramento.....	59
O PACTO PELA VIDA - PERNAMBUCO / BRASIL	62
O Programa Pacto Pela Vida: percepções sobre o seu contexto, desafios e sugestões	69
Contexto	69
Desafios e Críticas	73
Sugestões de Aprimoramento.....	77
AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS.....	81
Fontes de dados utilizadas	82
Avaliação 1: Programa “Fica Vivo!”	84
O modelo empírico de avaliação do Programa “Fica Vivo!”	84
Análise dos dados para avaliar o efeito do Programa “Fica Vivo!”	90
Avaliação 2: Pacto Pela Vida - Pernambuco	99
O modelo empírico de avaliação do Programa Pacto Pela Vida	99
Análise dos dados para avaliar o efeito do Programa Pacto Pela Vida	101
Diferença em diferença entre PE e AL e PB	104
CONCLUSÃO: IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	109
III – BIBLIOGRAFIA	112
IV – SITES CONSULTADOS.....	116
ANEXOS	117

APRESENTAÇÃO

Este relatório representa uma iniciativa pioneira e inédita da **Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)** no estudo, descrição e avaliação de programas de controle de homicídios implementados no Brasil.

O primeiro desafio para sua elaboração foi identificar e compatibilizar as especificidades das distintas bases de dados e as metodologias de análise temporal e espacial dos homicídios no Brasil que poderiam contribuir para avaliar o impacto de determinadas políticas públicas que declaradamente tinham o objetivo de reduzir e controlar a ocorrência desse fenômeno.

O lançamento do programa “**Pacto Nacional pela Redução de Homicídios¹**” pelo governo federal com o objetivo de integrar a União, as Unidades da Federação, bem como os Municípios em ações intersetoriais de prevenção e redução dos homicídios criou a oportunidade para a discussão e avaliação do impacto das políticas públicas de prevenção e redução dos homicídios implementados pelos governos federal, estadual e municipal.

Os problemas associados ao crescimento dos homicídios nos municípios brasileiros são complexos e extensos na **segurança pública** (homicídios provocados pelas disputas no mercado de drogas ilegais, latrocínios, feminicídios); na **saúde pública** (mortalidade maciça de adolescentes e jovens adultos do sexo masculino, pardos e negros, com altos níveis de vulnerabilidade social, educacional e econômica); na **sociabilidade e coesão social** (insegurança, medo); na **participação política** (desconfiança e baixa legitimidade das instituições de segurança pública) e na **economia** (perda de produtividade, afastamentos, aposentadorias por invalidez) que as políticas públicas de enfrentamento dos distintos níveis de governança precisam ser integradas e avaliadas sistematicamente.

A complexidade desses problemas requer da União, principalmente, políticas públicas integradas que promovam: a **prevenção** dos homicídios focada nos grupos populacionais em situação de maior vulnerabilidade social (crianças e adolescentes em situação de rua,

¹Programa transversal que integra ações do governo federal, estadual, municipal e da sociedade civil na prevenção e redução dos homicídios nos 80 municípios priorizados (capitais e cidades que tiveram 100 ou mais homicídios dolosos em 2014).

adolescentes em conflito com a lei e jovens adultos com trajetória infracional), o **fortalecimento científico e técnico** das instituições do sistema de segurança pública e das políticas públicas implementadas, e a **mobilização e engajamento da sociedade**. Em função disso, há uma grande demanda pela identificação e análise das melhores estratégias e intervenções implementadas pelas instituições do sistema de segurança pública na prevenção e redução dos homicídios.

Os homicídios impõem grandes perdas para a sociedade e para as políticas públicas no âmbito municipal, estadual e federal. A seleção das estratégias e intervenções das instituições do sistema de segurança pública mais eficientes na prevenção e redução dos homicídios têm consequências importantes tanto para as demais políticas públicas como para a sociedade.

Este relatório está organizado em basicamente duas seções. Na primeira seção, procurou-se descrever as experiências internacionais exitosas no combate e controle dos homicídios. Estados Unidos e Colômbia serviram de modelos para descrever e pontuar os elementos estruturantes dessas experiências, bem como dos desafios que os Governos devem enfrentar. Na segunda seção, os programas implantados no Brasil nos últimos anos, em particular o Fica Vivo, em Minas Gerais, e o Pacto pela Vida, em Pernambuco, foram analisados profundamente a fim de demonstrar seus eixos estruturantes, limitações e avanços que podem ser tomados como exemplos para outras realidades no Brasil. Análises quantitativas foram utilizadas a fim de avaliar o impacto dessas políticas públicas às quais foram agregadas análises qualitativas de atores que estiveram diretamente envolvidos no processo de implantação, desenvolvimento e expansão desses programas.

INTRODUÇÃO

Estudos comparativos que visam analisar a situação da violência interpessoal no mundo evidenciam que, historicamente, os países do hemisfério sul são mais violentos e, conseqüentemente, possuem as maiores taxas de homicídio. Mais importante que concentrar as análises apenas nos índices que servem de base comparativa, alguns dados reveladores podem ser debatidos à luz desse problema quando as mortes por homicídios são associadas a determinados correlatos de ordem demográfica e de desenvolvimento. Por exemplo, os países com as maiores taxas de homicídio responderam por mais de 200 mil mortes, somente em 2013, ao passo que sua população é de apenas 750 milhões de pessoas. Isso implica que, nesse caso, foi relatado 1 homicídio para cada 3.745 pessoas, sendo que a maioria dessas mortes é cometida por meio de armas de fogo (66% nas Américas e 13% na Europa), cujas vítimas são do sexo masculino (cerca de 95%) (UNODC, 2013).

Entre os países emergentes, o Brasil encontra-se em situação singular com taxa de 25,2 homicídios por grupo de 100 mil habitantes, uma taxa relativamente alta se comparado a outras nações também em desenvolvimento: China (taxa de 0,4), Índia (1,2) e Rússia (3,8). Essa taxa constitui, sem dúvida nenhuma, uma deficiência estrutural grave que compromete as bases de seu desenvolvimento em âmbito econômico e social. Nesse contexto em particular, inúmeros estudos têm evidenciado e confirmado a tendência de crescimento das taxas de homicídios ao longo dos últimos anos. Fundamentalmente, uma parte significativa destes trabalhos chama a atenção para dois aspectos cruciais que devem ser foco de políticas públicas: o recrudescimento da violência em idades mais jovens e a concentração espacial, particularmente, a elevada incidência de homicídios em aglomerados urbanos caracterizados por uma intensa vulnerabilidade social (BARATA; RIBEIRO; MORAIS, 1999; BARROS; XIMENES; LIMA, 2001; CDC, 2010; BEATO FILHO, 2012).

Por um lado, a mortalidade por homicídios da população jovem tem se tornado um problema cada vez mais grave, cujos efeitos nocivos incidem não apenas sobre vítimas e suas famílias, mas também, afetam amigos e comunidades. Por outro lado, a concentração da violência em termos espaciais é tão intensa que os esforços voltados à sua prevenção devem ter como objetivo reduzir os fatores que colocam os jovens em risco de perpetrar a violência e, ao mesmo tempo, promover fatores que protejam toda sua comunidade da condição de vulnerabilidade e reprodução da violência interpessoal.

Neste sentido, a literatura revela que os programas e estratégias exitosos de controle de homicídios são, via de regra, baseados numa articulação multi-institucional entre Estado e sociedade. Mais que um problema de competência exclusiva das agências de segurança pública, o homicídio é entendido como um fenômeno complexo e multi-causal, cuja solução tem como característica comum o melhoramento da produção e uso das informações, a articulação de atores e instituições diversificados em direção a objetivos comuns e a focalização de estratégias preventivas e repressivas direcionadas a locais com alta concentração de homicídios e a grupos em situação de maior vulnerabilidade (SHERMAN et al., 1997; FELSON; CLARKE, 1997; BEATO FILHO, 2012).

Dentre os programas bem-sucedidos e mundialmente conhecidos, destaca-se o *The Boston Gun Project's – Operation Ceasefire* – em 1995, que enfrentou o problema dos homicídios entre jovens em alguns bairros da cidade de Boston, a partir da articulação de diferentes agências públicas e da sociedade civil em ações de comunicação, proteção social e justiça criminal para combater o tráfico de armas, prender homicidas e ofensores contumazes, combater as ações das gangues e reduzir o medo nos bairros violentos. Tal iniciativa se transformou em fonte de inspiração para inúmeros outros municípios com problemas semelhantes através de programas como o *Reducing Gun Violence – Community Problem Solving* in Atlanta, o *Reducing Gun Violence – Operation Ceasefire* in Los Angeles, o *Programa Cultura Cidadã* em Bogotá – Colômbia, bem como programas de prevenção implementados no Brasil, quais sejam, o Programa “*Fica Vivo!*” em Minas Gerais e o *Pacto Pela Vida* em Pernambuco (SILVEIRA, 2007: 83-85; SAPORI, 2007).

O Programa de Controle de Homicídios “*Fica Vivo!*” compõe a política de prevenção à criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais e, a partir da articulação de dois eixos de atuação - Proteção Social e Repressão Qualificada -, visa prevenir e controlar a ocorrência de homicídios dolosos em algumas áreas que registram altos índices de criminalidade violenta no Estado. Iniciado em 2002, trata-se de um programa que centra esforços na criação de práticas (atividades rotineiras) que favorecem a prevenção ao crime através de uma série de projetos. É direcionado exclusivamente para áreas eleitas segundo critérios de quantidade, concentração e perfil dos homicídios, além de características socioeconômicas dos territórios. O programa fomenta a prática de projetos e ações voltados para a redução de diferentes fatores de risco à criminalidade presentes na comunidade e fortalecimento de outros tantos fatores de proteção contra a criminalidade, tendo como público alvo jovens de 12 a 24 anos. O “*Fica Vivo!*” foi implementado em diferentes cenários da comunidade e por diferentes atores, com destaque para as escolas, a Polícia, as associações comunitárias e outros espaços da

comunidade, buscando conciliar os controles formais e informais para o controle do crime na comunidade (SILVEIRA: 2007: 141-142).

Outro programa de prevenção focado nos atores do território é o Pacto pela Vida. Ele possui características similares ao “*Fica Vivo!*” Institucionalizado em 2007, no Estado de Pernambuco, é entendido como uma grande concertação de ações com o objetivo de reduzir a criminalidade e controlar a violência, em especial os crimes contra a vida, denominados de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI). A construção desta política pauta-se na articulação entre segurança pública e direitos humanos; na compatibilização da repressão qualificada com a prevenção específica do crime e da violência; na transversalidade e integralidade das ações de segurança pública; na incorporação em todos os níveis da política de segurança de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; na participação e controle social desde a formulação das estratégias à execução da política, a prioridade do combate aos CVLI e na meta de redução em 12% ao ano da taxa de CVLI no Estado (RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014).

O presente texto foi estruturado entre o entendimento teórico do problema no âmbito das principais correntes criminológicas e um panorama geral do fenômeno no Brasil, bem como de seus impactos na sociedade como um todo. Experiências internacionais foram utilizadas como arcabouço central para o entendimento dos desafios a que governos locais são confrontados no que diz respeito a implementação de programas dessa magnitude, com envolvimento de inúmeros setores da sociedade como um todo.

I - EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EXITOSAS NA PREVENÇÃO E REDUÇÃO DOS HOMICÍDIOS

Existe uma expertise de experiências em políticas públicas em todo o mundo sobre as estratégias, os programas e as intervenções mais eficazes na prevenção e redução dos homicídios. Essas experiências trazem evidências e princípios norteadores para os gestores e profissionais das organizações governamentais e não governamentais responsáveis pelas políticas públicas de segurança e cidadania para desenvolver políticas mais eficazes e com impactos mais relevantes no enfrentamento aos homicídios.

Há uma grande diversidade de políticas públicas internacionais que alcançaram impactos significativos na redução e prevenção dos homicídios e de crimes violentos como: o Projeto Controle de Armas e Operação Cessar-Fogo, o programa Integração dos Programas e Ações das Organizações Policiais (COMPSTAT), o programa Comissão de Redução dos Homicídios em Milwaukee, o programa Prevenção da Violência entre Jovens com Alto Risco em Baltimore, o Programa Desenvolvimento, Segurança e Paz (DESEPAZ) e o programa Cultura Cidadã. Esses programas foram implementados em diferentes cidades (Boston, Nova Iorque, Milwaukee, Baltimore, Cali, Bogotá) de diferentes países (Estados Unidos, Colômbia). O conhecimento dessas experiências exitosas implica na compreensão do contexto local, do modelo de intervenção e dos impactos e alcances de cada programa.

No que diz respeito a redução dos homicídios e dos crimes violentos, a experiência do “Cease Fire”, em Boston e o “COMPSTAT” em Nova Iorque, obtiveram resultados notáveis e foram replicados, após passarem por adaptações que levaram em conta as especificidades dos contextos institucional e territorial, em várias cidades nos Estados Unidos e na América Latina (Cáli e Bogotá). Elas partiram das experiências de sucesso já documentadas e avaliadas.

Operação Cessar-Fogo em Boston

O contexto

A criação de comissões interinstitucionais responsáveis pela análise e proposição de políticas públicas de redução e prevenção de homicídios foi estabelecida nos Estados Unidos, como a prática eficaz na redução da criminalidade. Nesse sentido, há uma literatura substancial (MCGARRELL et al., 2006) sobre a questão e vários casos de sucesso entre os

quais o pioneiro e mais conhecido foi o Projeto Controle de Armas e a Operação Cessar-Fogo da cidade de Boston. Esta experiência foi pioneira (BRAGA et al., 2001) e resultou na disseminação e replicação de uma série de políticas públicas semelhantes em várias cidades dos Estados Unidos.

O programa Cessar Fogo em Boston (Massachusetts) enfrentou o problema dos homicídios entre jovens nos bairros mais violentos da cidade na década de 1990 articulando agências públicas e da sociedade civil de diferentes setores em ações de comunicação, proteção social e justiça criminal para combater o tráfico de armas, prender autores de homicídio e crimes violentos reincidentes, combater as ações das gangues e reduzir a sensação de medo e insegurança nesses bairros. O programa alcançou uma redução acentuada dos homicídios nos bairros alvo do programa e se transformando em fonte de inspiração para inúmeras cidades como: Coalizão para a Prevenção da Violência entre Jovens com Alto Risco em Baltimore; Coalizão para a Redução dos Homicídios em Milwaukee e o Programa “*Fica Vivo!*” de Redução de Homicídios em Minas Gerais (BEATO FILHO, 2005).

O modelo de intervenção

Operação Cessar-Fogo é uma estratégia da polícia de resolução de problemas que visa reduzir a violência de gangues, a posse ilegal de armas e os homicídios e crimes violentos armados nas comunidades mais afetadas da cidade. Como uma estratégia de dissuasão, a intervenção é baseada na suposição de que os crimes podem ser prevenidos quando os custos de cometer o crime são percebidas pelo autor do crime para superar os benefícios de cometer um crime. Ele tem como público alvo jovens de alto risco de serem vítimas e autores de crimes violentos. Ele combina os esforços de aplicação da lei e de ação penal agressivas que visam recuperar armas ilegais, processar criminosos violentos e reincidentes, aumentar a consciência pública sobre os efeitos sociais, econômicos, culturais e comunitários da violência nas comunidades e promover a participação das comunidades nas políticas de segurança pública.

A estratégia de prevenção é centrada em uma campanha de comunicação ambiciosa envolvendo reuniões com todos os grupos comunitários e membros de gangues. Todos na comunidade são informados de que a violência das gangues irá provocar uma abordagem de tolerância zero e que só o fim da violência de gangues vai parar novas atividades de supressão orientada a gangues. Essas atividades são combinadas com uma variedade de iniciativas comunitárias de prevenção, como: agentes de liberdade condicional, da igreja e outros grupos

comunitários oferecem serviços de inserção educacional, de saúde, de formação profissional e trabalho para antigos membros de gangues.

Contribuições e alcances do programa

A comparação antes e depois do programa através de séries temporais encontraram uma redução significativa no número mensal de homicídios de jovens em Boston. Após a implementação da Operação Cessar-Fogo houve uma redução de 63% no número médio mensal de vítimas de homicídio juvenil, passando de uma média antes do programa de 3,5 homicídios de jovens por mês para uma média após o programa de 1,3 homicídios de jovens por mês. Quando as variáveis de controle (como taxa de emprego na cidade e mudanças nas tendências dos crimes violentos na cidade) foram adicionados aos modelos de análise de dados para testar se outros fatores podem ter influenciado ou causado as reduções, a diminuição significativa no número de homicídios de jovens associados com a intervenção de cessar-fogo não sofreu alterações. Outro impacto do programa Cessar-fogo foi a redução de 25% no número mensal de crimes com armas de fogo na cidade como um todo, e na redução de 44% no número mensal de assaltos com arma de fogo entre jovens. O programa Cessar-fogo também teve impacto na redução de 32% no número mensal na cidade como um todo de chamadas por disparo de arma de fogo.

Integração das Ações de Segurança Pública (COMPSTAT) em Nova Iorque

O contexto

O modelo de gerenciamento das atividades policiais (orientado para a solução de problemas na segurança pública) foi implementado pelo Departamento de Polícia de Nova York (NYPD) no início dos anos 1990, o modelo é conhecido como COMPSTAT.

O COMPSTAT é um modelo inovador de gestão integrada de segurança pública, destinado ao planejamento, monitoramento e avaliação sistemática das ações das organizações policiais e das demais organizações do sistema de segurança pública e justiça criminal. De maneira geral, o COMPSTAT tem como objetivo aumentar a eficiência das organizações responsáveis pela segurança pública no controle e prevenção da criminalidade, dando prioridade à organização de dados, à análise e à solução de problemas através da integração

de informações, da coordenação das atividades de planejamento estratégico e tático-operacional e com o apoio e cooperação da comunidade.

O COMPSTAT busca potencializar a integração das ações e os fluxos de informação não apenas entre as diversas seções e unidades especializadas e de inteligência policial, mas também entre as demais organizações do sistema de segurança pública e justiça criminal. Deste modo, a metodologia contribui de forma estratégica para que todas as etapas do processo de trabalho do sistema de justiça criminal (desde o acionamento das polícias ao cumprimento da sentença) funcionem de forma articulada, coordenada, e interdependente, com maiores graus de eficiência e eficácia.

O modelo de intervenção

O COMPSTAT baseia-se no uso de ferramentas de estatística e análise espacial, para diagnóstico e a visualização da evolução criminal através de mapas, gráficos e tabelas, bem como a identificação de padrões e zonas quentes de criminalidade. Além disso, também tem como objetivo qualificar a análise dos problemas identificados em áreas geográficas específicas e seus possíveis autores. O modelo tem como princípios básicos: (1) a atualização das informações de inteligência de forma precisa; (2) alocação rápida e sincronizada de recursos; (3) implementação de ações tático-operacionais flexíveis; e (4) contínua avaliação e monitoramento de resultados.

Em termos gerais, a implementação eficaz do modelo COMPSTAT depende da consolidação de quatro grandes pilares básicos, a saber: (1) Definição de espaços geográficos comuns de atuação das polícias; (2) criação da secretaria executiva do programa; (3) consolidação de um sistema integrado de uso e compartilhamento de informações de segurança pública; (4) criação de unidades regionais de estatística, análise criminal e inteligência.

Contribuições e alcances do programa

Em termos gerais, o COMPSTAT teve impacto na redução de diversos tipos de crimes na cidade de Nova Iorque. O modelo conseguiu reduzir em 44% dos crimes violentos (com emprego de arma de fogo) na cidade como um todo. Um uma forte redução, de 36% dos homicídios e tentativas de homicídio entre gangues nos bairros mais violentos quando comparados com os bairros de controle, onde não houve nenhuma intervenção. Como

desdobramento houve um grande aumento de prisões por tráfico de drogas e posse ilegal de arma de fogo e de apreensões de drogas e de armas de fogo na cidade como um todo.

Redução dos Homicídios em Milwaukee

O contexto

Milwaukee é a maior cidade do estado de Wisconsin (EUA). Ela se localiza no norte do país, às margens do lago Michigan e em 2011 tinha uma população de 597.867 habitantes. Entre 2005 e 2006, a taxa de homicídios na cidade aumentou significativamente, colocando a cidade como a quinta maior taxa de homicídios do país, com 17,7 cem mil habitantes. Esta situação levou a um esforço institucional conduzido por especialistas acadêmicos e os principais atores governamentais e não governamentais para intervir na redução dos homicídios. Este processo levou a criação da Comissão de Redução dos Homicídios de Milwaukee (CRHM), que ficou encarregada de analisar os dados do contexto local, propor soluções para reduzir os homicídios e avaliar o impacto das soluções implementadas.

Esta política pública implementada em Milwaukee se baseia no modelo de orientação de polícia para a resolução de problemas. O CRHM faz parte dessa tradição, seu objetivo é reduzir os homicídios e os tiroteios através de ferramentas de análise minuciosas dos perfis das vítimas e autores de homicídios e dos padrões criminogênicos do contexto. Este é um processo multidisciplinar e multiagências em que a análise estratégica dos problemas e a produção de informações sobre os padrões dos homicídios permitem aumentar a eficiência das intervenções institucionais e comunitárias. A comissão reúne especialistas em criminologia, em direito penal e em serviços e atendimento comunitário que a partir do acesso privilegiado a informações sobre os homicídios e outros crimes violentos geram análises, estudos e propõe métodos e estratégias de intervenção.

O modelo de intervenção

O objetivo da CRHM é entender de forma minuciosa a natureza e a dinâmica dos homicídios nos diferentes contextos locais da cidade. A análise dos homicídios incide sobre os fatores de risco que contribuem na dinâmica dos homicídios. O modelo de intervenção se estrutura em quatro níveis e cada nível implica a participação de diferentes organizações governamentais e não governamentais.

O primeiro nível de intervenção ocorre após a ocorrência de um homicídio. Neste nível, a polícia intervém de forma imediata, através da investigação e do aumento do policiamento ostensivo no contexto local. Os serviços sociais são mobilizados imediatamente e fornecem atendimento psicológico, de saúde e legal aos familiares e outras pessoas afetadas.

No segundo nível, ocorre a coordenação institucional entre os diversos atores institucionais municipais, estaduais e federais responsáveis pela prevenção e enfrentamento dos crimes violentos. Esses atores compreendem também as organizações que fazem o vínculo entre essas instituições e a comunidade local afetada. Neste nível, ocorre a análise minuciosa da dinâmica e dos padrões do evento, cada instituição fornece informações relevantes para sua compreensão.

No terceiro nível as organizações da comunidade são mobilizadas para avaliar as informações sobre a dinâmica dos fatores de risco que geraram o evento. Neste nível se determina as formas como a comunidade pode participar no controle dos fatores de risco que contribuem para o homicídio e como as instituições (municipais, estaduais e federais) podem contribuir com recursos para ações de intervenção sobre os fatores de risco associados ao evento.

No quarto nível ocorrem reuniões e intervenções para a prevenção dos fatores de risco associados ao homicídio e crimes associados (tiroteios, guerras entre gangues, tráfico de drogas, etc.) junto à comunidade afetada e ao contexto local. As análises dos padrões e das dinâmicas dos fatores de risco que geraram aquele homicídio são apresentados aos diferentes grupos da comunidade e eles informados das medidas implementadas pelas diversas organizações governamentais (municipais, estaduais e federais) e não governamentais.

Contribuições e alcances do programa

Os impactos do programa apresentaram uma redução significativa no número de homicídios na cidade. A criação da Comissão de Redução dos Homicídios de Milwaukee reduziu em 60% os homicídios nas comunidades onde ela foi implementada quando comparados com as comunidades de controle². A redução efetiva do número de homicídios

² Comunidades de controle tem um contexto e padrões semelhantes mas não passaram por nenhuma intervenção.

foi alcançada. As causas da redução foram: a coordenação interinstitucional e interagências e a contribuição das análises minuciosas das dinâmicas dos homicídios na determinação das intervenções e soluções que foram implementadas.

A criação de redes e a coordenação interinstitucional e interagências aumentou significativamente a capacidade de resposta das organizações e permitir otimizar a coordenação dos recursos. A análise detalhada de cada homicídio por todos os atores institucionais permitiu determinar de maneira efetiva as causas e as circunstâncias (fatores de risco) que favorecem cada evento nos contextos locais fundamentados em bases de dados relevantes, consistentes e confiáveis contrastados com o contexto local mediante a triangulação entre as instituições e a comunidade. A qualidade das bases de dados e o compromisso dos atores (governamentais e não governamentais) nos diferentes níveis (municipal, estadual e federal) possibilitaram intervir efetivamente nos fatores de risco que geraram os homicídios. Neste caso, as estratégias implementadas enfatizaram os contextos locais onde os homicídios ocorreram, nas comunidades afetadas e envolvidas e nos fatores de risco que os favorecem.

A Prevenção da Violência Letal em Baltimore

O contexto

Baltimore (Maryland) está entre as três maiores taxas de homicídio (33,9 por grupo de 100.000 hab.) entre as cidades com população acima 500.000 habitantes. Entre 2010 e 2014, foram computados 216 homicídios (envolvendo principalmente armas de fogo) e 388 tentativas de homicídio por ano. Os homicídios são a principal causa de morte entre os grupos etários de 15 a 24 anos e de 25 a 34 anos. O grupo etário entre 10 a 24 anos representa 22% da população mas 34% entre as vítimas de homicídio, 51% das detenções por crimes violentos, e 48% das detenções ligadas a armas de fogo. Os bairros da cidade com as taxas mais elevadas de homicídio têm mais famílias chefiadas apenas por mulheres, as taxas mais altas de desemprego, mais famílias que vivem abaixo da linha de pobreza, e têm as taxas mais elevadas de alunos infrequentes, que sofrem suspensões e expulsão.

O modelo de intervenção

O programa “Coalizão para a Prevenção da Violência entre Jovens com Risco Elevado” monitora o sistema de justiça criminal verificando casos novos de reincidência, as escolas municipais e estaduais checando a frequência e o desempenho escolar, e as secretarias da juventude sobre as vagas, frequência e o desempenho aos estágios e trabalhos para jovens que apresentam risco elevado tanto de ser agente ou vítima de homicídio e crime violento. O programa foi implementado e coordenado diretamente pelo gabinete do prefeito juntamente com a justiça juvenil, a secretaria de juventude, a secretaria de saúde, o departamento estadual de saúde e de serviços juvenis e a polícia ostensiva e investigativa. O programa foi financiado com recursos do governo estadual e federal.

Contribuições e alcances do programa

O programa tem como público alvo crianças e adolescente com idade entre 7 e 17 anos que foram autuados por cometerem crimes não violentos na cidade de Baltimore. As crianças e adolescentes são inseridos em programas de justiça restaurativa, em um serviço de apoio familiar e em um programa de acompanhamento educacional e de saúde. Por ano, cerca de 75% dos atendidos cumprem todas as fases do programa. Deste grupo, apenas 6% são presos novamente no prazo de três meses após a conclusão. A redução de crimes envolvendo esse público foi alcançada, houve redução de 9% nos assaltos e 17% nos roubos praticados por crianças e adolescentes.

Programa Segurança e Paz (DESEPAZ) em Cali

O contexto

O DESEPAZ (Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz) implementado em Cali – Colômbia na década de 90. A cidade experimentou um aumento de 366% nos homicídios entre 1983 e 1993, ano no qual o prefeito eleito da cidade Rodrigo Guerreiro criou o programa que possui várias áreas estratégicas interligadas e complementares.

O modelo de intervenção

O programa que possui 6 áreas estratégicas: O monitoramento (foram realizados estudos epidemiológicos e pesquisas de opinião para aprofundar o diagnóstico da violência local), as melhorias institucionais na Polícia (capacitação profissional, reformas distritos), reformas jurídicas e informatização do judiciário. Foram criados novos equipamentos e serviços nas comunidades como: mediação de conflitos, centros de acolhimento e tratamento da violência familiar e contra a mulher e os conselhos comunitários. Foram realizadas campanhas maciças ensinando a tolerância e coexistência comunitária entre os cidadãos. Foram implementados programas de equidade através de melhoria dos programas educacionais, dos serviços públicos e das habitações em área de risco, programas para a juventude com orientação psicológica, atividades recreativas e apoio a busca de empregos e o programa de organização de pequenos negócios para jovens. Várias políticas especiais foram implementadas como a lei seca proibindo a venda de álcool após 1 hora da manhã nos dias úteis e após 2 horas da manhã nos finais de semana, proibição do porte de arma em certos dias e programa de prevenção de acidentes de trânsito. O impacto do programa foi a redução em 50 % dos homicídios em Cali (BANCO MUNDIAL, 2003; BEATO FILHO, 2005; GUERRERO, 1999).

Contribuições e alcances do programa

O modelo implementado em Cali se assenta em três pilares principais: 1) a participação de diferentes grupos sociais, através da criação de reuniões de trabalho que propõe e desenvolvem junto as organizações governamentais estratégias de intervenção. A partir de estas foram criadas os Conselhos de Cidadãos encarregados da fiscalização da implementação das propostas; 2) a integralidade da proposta, ela tinha que enfrentar as diversas causas da insegurança cidadã, intervindo na expansão de postos de trabalho (economia), na expansão do acesso aos serviços de saúde, de educação e lazer; 3) a corresponsabilidade dos diferentes níveis de governo na execução do programa, o que implicou em um nível elevado de coordenação entre as diferentes organizações.

A cidade de Cali, que no final dos anos 90 foi considerada uma das cidades mais violentas da América Latina, atualmente é considerada um modelo de governo urbano e um caso exemplar na redução da violência e da criminalidade para a América Latina. Ao longo da década de 2000 houve uma redução significativa dos homicídios e crimes violentos na cidade,

a taxa de homicídios por cem mil habitantes, passou de 120 por cada 100.000 habitantes no ápice da violência em 1999, para 25 em 2006.

O programa Cultura Cidadã em Bogotá

O contexto

Outro programa latino-americano exitoso no enfrentamento dos homicídios foi o “Cultura Cidadã” implementado pela Prefeitura de Bogotá - Colômbia entre 1995 e 1997. O programa constou na criação de uma circular mensal com informações sobre as atividades criminosas, implementação de uma lei seca, que proibiu a venda de álcool após 1 hora da manhã, programa de desarmamento voluntário, aumento do número de Centros de Acolhida de Violência Familiar (Comissárias de Família), reforço das frentes de segurança, agrupando moradores, com a ajuda da Polícia, profissionalização da polícia por meio de capacitação, restrições a substâncias ilegais e sensibilização da população quanto às regras de convivência por meio de Dias da Cidadania ou da Comunidade. Os resultados foram a queda da taxa de homicídios de 72 para 51 por 100.000 habitantes, a redução de homicídios relacionados à intoxicação alcoólica em 9,5% com um ano de programa e 26,7% após dois anos, e queda de 23 a 30% nos homicídios comuns nos 3 primeiros meses de campanha (BANCO MUNDIAL, 2003).

O modelo de intervenção

O caso de Bogotá ilustra o desenvolvimento de uma política de segurança cidadã, na qual são aplicadas estratégias de diferente índole, como o controle de fatores de risco como o consumo de álcool e o porte de armas de fogo; o fortalecimento da capacidade policial na cidade, iniciativas relacionadas a mudanças culturais tendentes a aumentar o respeito pela vida e pela auto regulação dos comportamentos cidadãos e intervenções no espaço urbano deteriorado, entre outras. Outro eixo central do programa foi a geração de espaços de convivência em torno da segurança cidadã e trabalhar com fatores que geram uma alta sensação de insegurança mediante ações conjuntas das instituições distritais, da polícia e da comunidade. Foi idealizado em torno de três áreas de trabalho: programas de polícia e vigilância comunitária, geração de espaços de ordem e programas de convivência (ALCALDÍA, 1998).

Contribuições e alcances do programa

A cidade de Bogotá, que no início dos anos 90 era considerada uma cidade tão caótica quanto violenta e insegura, atualmente é considerada um modelo de governo urbano e um caso exemplar na redução da violência e da criminalidade para a América Latina. Ao contrário da maioria das cidades colombianas, na última década a capital presenciou uma diminuição substancial da violência, expressa na redução do número de homicídios, que passou de cerca de 80 por cada 100.000 habitantes em seu momento álgido em 1993, para 28 em 2002. Assim, enquanto a Colômbia continua sendo um dos países mais violentos do hemisfério ocidental e suas grandes cidades apresentam taxas de homicídio próximas ou superiores a 100 casos por 100.000 habitantes, sua capital exibe uma taxa inferior à média latino-americana, estando localizada atualmente entre as cidades da região com níveis médios de violência. Além do mais, o número de mortes em acidentes de trânsito reduziu-se à metade entre 1995, seu ano de pico, e 2002 e, no final dos anos 90, também houve uma redução nos registros oficiais de crimes contra o patrimônio, como assaltos nas ruas e furtos a residências e de veículos.

Desafios na replicação das experiências exitosas de prevenção e redução de homicídios

Um desafio permanente que deve ser enfrentado pelos gestores e responsáveis pelo desenho e implementação de políticas públicas de redução e prevenção de homicídios nos níveis federal, estadual e municipal a partir das experiências internacionais é a construção de um corpo de conhecimentos que seja rigoroso e capaz de apontar o custo-benefício das diferentes experiências internacionais, destacando as complexidades que a cidade ou território onde será implementada a política pública de redução e prevenção de homicídios muitas vezes não compartilha com a experiência original (por exemplo: Boston ou Bogotá) ao mesmo contexto institucional e territorial.

Elliot e Mihalic (2004), Mihalic e Irwin (2003) estudando programas de prevenção à violência e ao abuso de drogas verificaram que embora exista substancial evidência quanto à eficácia e efetividade destes programas, existe pouca pesquisa sobre o processo de implementação, replicação e disseminação dos mesmos em uma escala tal, que cause impacto no plano local, regional e nacional nas taxas de violência, delinquência e abuso de drogas.

Hoje, poucos dos programas identificados como exemplares têm sido implementados com sucesso em larga escala.

Segundo estes autores a ênfase nos impactos em detrimento dos processos, facilita aos implementadores de programas acesso a uma lista de modelos de boas práticas, as quais produziram bons resultados nas fases experimentais. Mas, pouco é informado sobre como implementar estes programas e transportá-los para outros cenários. Ou seja, as pessoas são informadas do que fazer, mas não como fazer. A importância do processo de implementação não pode ser subestimada, já que o processo influencia o produto. Os estudos de implementação de programas têm identificado que o sucesso nesta empreitada exige forte liderança, pessoal treinado para coordenar e conduzir o programa. Estes quadros devem ser capazes de motivar para a implementação das inovações, favorecer a comunicação e servir como base de suporte para os implementadores.

O foco da análise dos programas bem-sucedidos é a compreensão das especificidades do contexto institucional e territorial. Assim, a compreensão da dinâmica de relacionamento entre instituições de diferentes níveis territoriais nos permite vislumbrar as possibilidades de melhorar a gestão das políticas de segurança pública.

Acreditamos que o estudo das melhores práticas nos permite estabelecer os pontos recorrentes em métodos e procedimentos, o que nos dá a oportunidade de vislumbrar a operação em outros ambientes. Esta "replicabilidade" não consiste em uma transferência mecânica e acrítica de experiências a diferentes realidades, mas em compreender o contexto específico em que se desenvolvem e avaliar como as formas de solução levantadas a um caso poderiam ser adaptadas para outro contexto institucional e territorial e maximizar os seus efeitos.

Existem ainda evidências que a comunidade na qual o programa é implementado também interfere no sucesso. A cooperação interagências e o apoio dos cidadãos são apontados como suportes da comunidade. Experiências que contam com pouco suporte, em geral obtêm resultados modestos. Outro achado dos estudos de implementação é que intervenções que são adotadas com base em necessidades empiricamente documentadas, após exaustiva busca de informações e com atividades que surgem dentro das organizações da comunidade ao invés de forças externas a comunidade são implementadas com mais alta qualidade. Os autores ressaltam ainda, que uma bem sucedida adoção do programa nem sempre conduz a uma bem sucedida implementação.

Decisões tomadas por líderes comunitários não são sempre apoiadas pelo staff de frente do programa encarregado de executá-las. Quando falta motivação e apoio, os projetos

certamente falharão. Consequentemente, é aconselhável que todos os atores importantes para a sustentabilidade do programa/projeto concordem com a necessidade das mudanças e com a relevância da intervenção.

Os problemas mais comuns são as falhas na análise dos problemas, falhas na formulação de soluções, que devem ser customizadas para os problemas e suas causas (o que exige certa dose de inovação), e falhas na implementação das soluções. Além destes problemas merecem ainda serem citados: (a) a lentidão através da qual se processam as mudanças culturais e organizacionais nas organizações policiais para acomodar uma abordagem centrada na prevenção e no enfrentamento das causas da violência e não na apreensão de criminosos; (b) um método de raciocínio compartimentalizado e voltado para problemas internos à organização, cujas estruturas e processos internos estão fortemente orientados de cima para baixo, com protocolos rígidos que dificultam a implementação de metodologias de solução de problemas, uso de evidências e o aprendizado como parte da prática diária; (c) um cenário de grandes expectativas públicas, e criticismo da mídia o que não favorece uma prática orientada por problemas, visando a inovação; (d) dificuldades de integrar parceiros que devem encontrar a melhor forma de agregar recursos como tempo, dinheiro, conhecimentos e tecnologias e articular suas diversas abordagens e prioridades para prover prevenção; (e) limitações na compreensão dos executores da política quanto às causas dos crimes específicos que analisam, o que pode ser atribuído ao peso da cultura de “culpa do bandido”, a tradição da transmissão oral e do generalismo, e o tempo limitado para investir na educação e treinamento; (f) insuficiência do treinamento oferecido, quase sempre de natureza modular e superficial.

A escolha entre modelos e estratégias de prevenção é técnica e politicamente mais difícil do que parece. O processo de decisão leva em conta o apoio da comunidade (e de forma mais explícita dos eleitores e da mídia).

Para sanar essas dificuldades na replicação de experiências exitosas na prevenção e redução dos homicídios, os instrumentos e estratégias das experiências internacionais devem ser discutidas e adaptadas pelos parceiros responsáveis pela implementação do programa. Assim será construído um consenso do que será mais conveniente em termos conceituais e operacionais. Tratava-se de uma estratégia de “*grounded theory*”, no qual mecanismos de indução e dedução são utilizados alternadamente, e os dados sugerem novas possibilidades teóricas, que por sua vez iluminavam novas possibilidades de atuação. Partiu-se inicialmente de alguns princípios conceituais que, à medida que os elementos empíricos sugerem, são modificados e reelaborados. Por outro lado, a alguma ideia nova ou experiência interessante

referente as especificidades do contexto institucional e territorial local, pode igualmente sugerir novas possibilidades de intervenção e de inovações.

Contribuições das experiências internacionais na prevenção e redução dos homicídios

No Brasil, dois obstáculos precisam ser ultrapassados, o primeiro tem a ver com a ausência de uma cultura de planejamento e gerenciamento de problemas de segurança pública. Isto termina tornando os desafios nesta área equivalentes ao de controlar catástrofes naturais em que pouco da intervenção humana faz diferença. A ausência de uma cultura mais arraigada de planejamento tem muito a ver com esta crença, que termina corroborada pela escassa formação em projetos sociais de controle e prevenção de crimes ou em políticas públicas em segurança. Do ponto de vista estritamente policial, a crença é a de que é possível gerenciar recursos humanos e materiais, mas não o resultado desse processo. Assim, são utilizadas estratégias e técnicas organizacionais ultrapassadas que permitem uma gestão administrativa interna de quartéis e delegacias, mas jamais de resultados em relação a crimes.

No Brasil, durante muitos anos, problemas de segurança pública foram tratados de forma exclusiva por juristas e policiais. Ainda hoje, e passados sucessivos governos de distintas colorações ideológicas, quando alguma providência mais séria e emergencial é necessária, monta-se uma equipe composta exclusivamente por representantes do poder judiciário e das organizações policiais para definir quais providências devem ser tomadas. O resultado deste formalismo jurídico policial, e da naturalização do fenômeno da violência pode ser visto no intenso crescimento dos crimes violentos nos estados e cidades do Nordeste do país. Como consequência da inexistência de casos de sucesso, disseminou-se largamente um ceticismo generalizado entre gestores e profissionais da área. Dada a complexidade que o fenômeno da violência tem assumido nas últimas décadas, as formas tradicionais de controle pouco ou quase nenhum resultado tem conseguido.

Somados à crescente e legítima demanda da sociedade brasileira por mais segurança, amplificadas pela mídia, temos então um contexto de ceticismo entre gestores e profissionais da área, em que a atitude mais comum é passar a responsabilidade para cima, para baixo ou para os lados. Assim, governos municipais culpam administrações estaduais porque não conseguem melhores resultados com as polícias. Estes por sua vez culpam o governo federal pela ausência de programas de controle de armas e drogas nas fronteiras que supostamente determinariam o crescimento da criminalidade.

Uma das traduções deste tradicionalismo gerencial nas organizações governamentais de segurança pública é conhecido na literatura científica como abordagem por incidentes. Essa abordagem é a responsável pela ausência de resultados na segurança pública. Ela consiste em tratar cada evento isoladamente, sem tentar compreendê-lo numa estrutura de causalidade mais ampla. Assim, policiais atendem ocorrências de violência doméstica, por exemplo, sem relacioná-los entre si e sem compreender as causas em comum entre elas. A cada ocorrência em um mesmo endereço, alguns policiais, raramente os mesmos, atendem episódios de maridos que violentam suas esposas. Com um histórico de atendimento de ocorrências similares sem que estabeleça conexões entre eles, acabam atendendo uma ocorrência de homicídios. Provavelmente, se houvesse ocorrido um esforço de compreensão, e de integração de informações, este homicídio seria evitado. A ausência de esforço na compreensão de padrões e análise de casos certamente contribui para a ineficácia e inércia das organizações de segurança pública, e do consequente ceticismo entre os gestores e profissionais do sistema de segurança pública e justiça criminal.

A revisão das políticas públicas internacionais focadas na prevenção e redução dos homicídios aponta justamente uma série de parâmetros e inovações relevantes para o aperfeiçoamento das políticas públicas brasileiras (federais, estaduais e municipais) na prevenção e redução dos homicídios. Ao final da análise dos resultados obtidos temos um quadro razoavelmente expressivo, embora não exaustivo das políticas públicas internacionais de redução e prevenção dos homicídios em diferentes cidades e países. Os resultados convergiram para um mapeamento razoavelmente consistente e elucidativo sobre a redução e prevenção dos homicídios a partir da década de 1990.

Uma contrapartida positiva dos resultados é a consagração de um modelo de política pública de redução e prevenção dos homicídios complexo e amplo, com iniciativas diversificadas e concernentes a variados tipos de intervenção das organizações governamentais e não governamentais. Nesse aspecto, podemos afirmar que as experiências de políticas públicas internacionais, não se resumem a ações das organizações do sistema de segurança e justiça criminal (polícia ostensiva, polícia investigativa, ministério público, judiciário e sistema prisional). Esse é, sem dúvida, um dos maiores avanços no campo da segurança pública.

Primeiro a natureza complexa do fenômeno dos homicídios exige intervenções integradas entre as políticas públicas e os diversos níveis governamentais (federal, estadual, distrital e municipal). É um problema transversal e a cooperação integrada é a chave para uma resposta eficaz, equilibrada e fundamentada nos direitos humanos.

Segundo, a construção de um corpo de conhecimentos que seja rigoroso e capaz de apontar o custo-benefício das diferentes experiências internacionais, destacando as complexidades que a cidade ou território onde será implementada a política pública de redução e prevenção de homicídios muitas vezes não compartilha com a experiência original (Boston, Bogotá) as mesmas condições quanto ao financiamento, a staff treinado, apoio acadêmico etc.

A cooperação interagências e o apoio dos cidadãos são apontados como suportes da comunidade. Experiências que contam com pouco suporte, em geral obtêm resultados modestos.

Outro achado dos estudos de implementação é que intervenções que são adotadas com base em necessidades empiricamente documentadas, após exaustiva busca de informações e com atividades que surgem dentro das organizações da comunidade ao invés de forças externas a comunidade são implementadas com mais alta qualidade.

É necessário estabelecer um processo de coordenação de decisões e informações para conectar todas as agências responsáveis ao compartilhar informações, analisá-lo e discutir possíveis opções para resolver o problema. Estes organismos devem ser institucionalizados e executados periodicamente. Comissões de segurança intersetoriais que ligam todas as agências envolvidas, academia e comunidades são a principal opção.

É importante, em todos os casos, envolver a comunidade e mantê-los informados durante todo o processo. Os processos participativos envolvendo não só a questão da segurança, mas todos os aspectos do planejamento são importantes neste momento. Ferramentas de transmissão via Web e e-governo, e o uso de aplicações tecnológicas (redes sociais móveis) são ferramentas a serem considerados e seu uso deve ser recomendado e estendida.

É preciso pensar sobre as causas do crime e articular a formulação de políticas sociais às políticas de prevenção do crime social. A redução das disparidades de riqueza, construção de escolas e infraestrutura para o uso adequado do tempo de lazer deve ser ligado às iniciativas empreendidas. Nesse sentido, o principal desafio das iniciativas locais é a sua transversalidade e usar todas as ferramentas disponíveis para entender e influenciar as ferramentas de realidade criminal.

Uma abordagem holística sobre o problema dos homicídios e dos crimes violentos associados que contemple intervenções concomitantes na segurança das comunidades e bairros, no desenvolvimento de atividades para adolescentes e jovens, em ações para

umentar a legitimidade e confiança na polícia dos diferentes atores sociais da comunidade. Todas são estratégias complementares no enfrentamento da violência e insegurança.

Disposição de uma ampla gama de bases de dados quantitativos e qualitativos para fundamentar diagnósticos antes, durante e depois da implementação das políticas de prevenção e redução de homicídios e crimes violentos associados;

Territorialização dos programas, ou seja, o desenho do programa tem como foco num determinado segmento populacional de uma determinada comunidade;

O desenho e a implementação previram o monitoramento e a avaliação dos resultados e impactos dos programas.

Temos, portanto, um campo de experiências bem consolidado, capaz de oferecer subsídios e ferramentas para gestores e profissionais das organizações governamentais e não governamentais (no âmbito federal, estadual e municipal) responsáveis pelo enfrentamento (prevenção e redução) dos homicídios e crimes violentos associados nas comunidades de diversas cidades e determinados países.

Neste cenário, destacam-se duas experiências reconhecidas internacionalmente como exitosas no Brasil, O Programa “*Fica Vivo!*”, de Minas Gerais, e o Programa Pacto Pela Vida, de Pernambuco. Inspirados em modelos de sucesso adotados em Boston, Nova Iorque e Bogotá – os dois programas brasileiros introduziram uma nova forma de se atuar no controle da criminalidade e conseguiram resultados bastante positivos. Conhecer como funcionam, seus desafios e seus efeitos constitui passo fundamental para a discussão sobre homicídios e políticas de segurança pública no Brasil. São exatamente essas questões que serão abordadas a seguir. Antes, contudo, para se ter uma melhor dimensão do fenômeno no Brasil, será apresentado um diagnóstico sobre a evolução espacial da probabilidade de ser vítima de homicídios em diversos contextos.

II- A EXPERIÊNCIA NACIONAL

Evolução espacial da probabilidade de morte por homicídios no Brasil

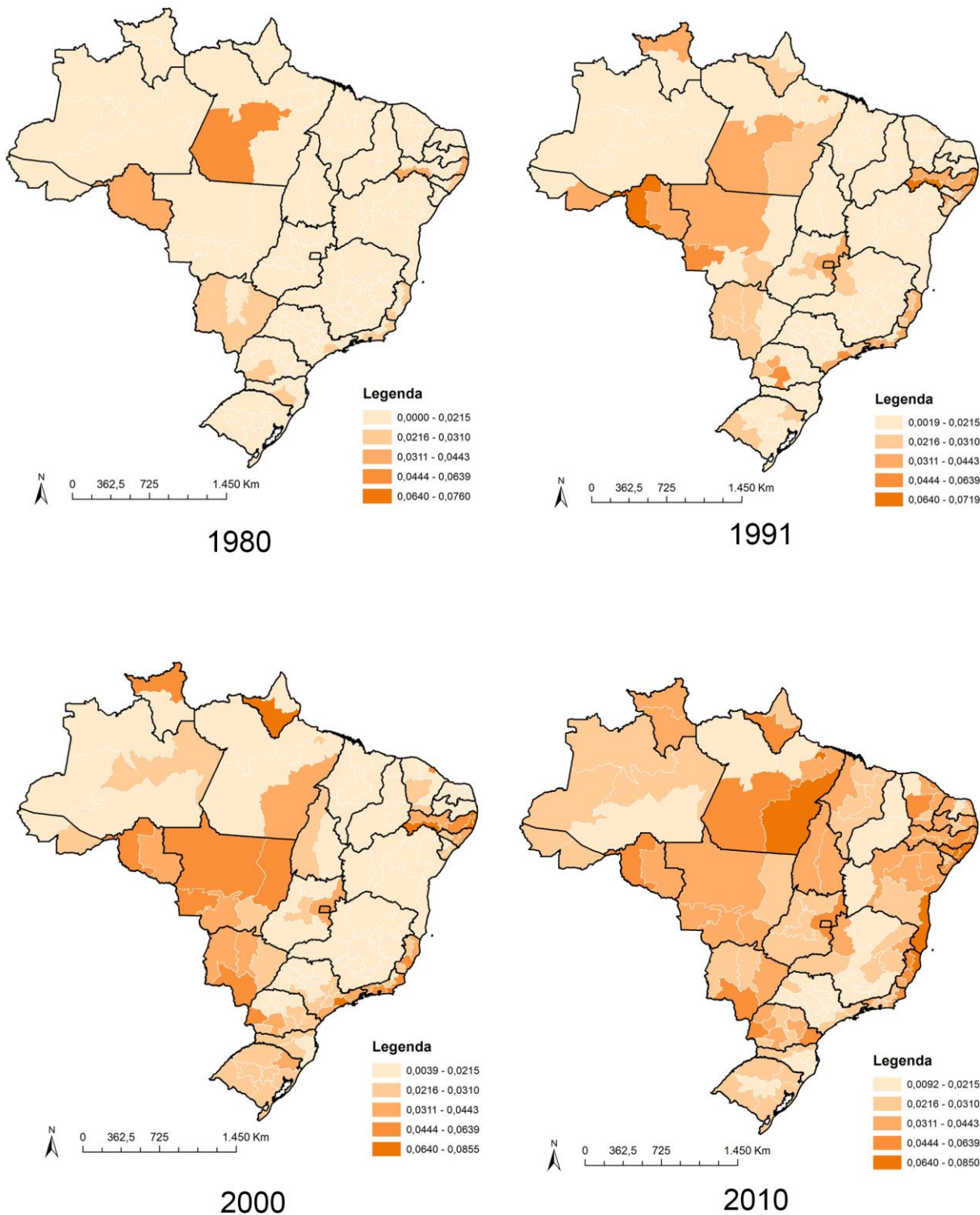
A probabilidade de morrer entre as idades de 15 e 65 anos (50q15), indica a chance que um jovem que completa 15 anos, residente em mesorregião de interesse, tem de morrer antes de alcançar os 65 anos. É importante destacar que esta é uma situação hipotética. Caso a experiência de mortalidade observada em 2010 para cada um dos intervalos etários entre os 15 e os 65 anos seja mantida ao longo do curso de vida de um jovem que completou 15 anos em 2010, por exemplo, a chance de morrer estimada representaria uma probabilidade real. Apesar de tratar de uma situação hipotética, a análise da chance de um indivíduo morrer ao longo de sua vida adulta é um excelente indicador para compreendermos a dimensão da mortalidade relacionada aos homicídios nas diferentes regiões brasileiras ao longo do tempo.

Quando consideramos de forma conjunta os quatro mapas (1980, 1991, 2000 e 2010), apresentados no Mapa 1, fica claro que, de modo geral, houve uma elevação das chances de um indivíduo morrer por homicídio entre os 15 e os 65 anos em todas as regiões do Brasil. Em 1980, as mesorregiões com probabilidade de morte mais elevada podem ser identificadas de modo isolado, não havendo grandes concentrações de mesos com este indicador elevado. As mesorregiões com chance de morte entre os 15 e os 65 anos mais elevadas eram Sudoeste do Pará (PA), Leste Rondoniense (RO), Madeira-Guaporé (RO), São Francisco de Pernambuco (PE), Mata Pernambucana e Metropolitana de Recife (PE). No Sudoeste do Pará, por exemplo, a chance de um jovem de 15 anos morrer antes de completar 65 anos era de 5,2%.

Em 1991, é possível observar o crescimento das chances de morrer entre os 15 e os 65, em relação ao período anterior. Considerando os valores de 50q15 observados em 1980, sete mesorregiões apresentavam este indicador superior a 3%. Já em 1991, eram 29 os mesos com probabilidade de morte entre os 15 e os 65 anos superior a 3%. Quando analisamos o mapa com a distribuição de 50q15, em 1991, merece destaque o grupo de mesos com probabilidade de morte entre as mais elevadas localizadas nos estados do Pará, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. As mesorregiões de Pernambuco, de modo geral, estavam entre aquela com chance mais elevada de morte entre os 15 e os 65 anos. A mesorregião brasileira com maior chance de morte era Metropolitana do Recife (PE) (7,2%). Na região Nordeste, além de

Pernambuco, em Sergipe e Alagoas podem ser identificadas mesorregiões com probabilidade de morte entre as mais altas.

MAPA 1 – PROBABILIDADE DE MORTE ENTRE OS 15 E OS 65 ANOS (50Q15), HOMENS, POR MESORREGIÃO, 1980, 1991, 2000 E 2010, BRASIL



Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) – Datasus – Elaboração própria

Ainda considerando as estimativas de 1991, chama a atenção o crescimento das probabilidades de morte nas mesorregiões do Sudeste, principalmente nos estados de São

Paulo (na faixa litorânea), Rio de Janeiro e Espírito Santo. Em 1991, a chance de morrer entre 15 e 65 anos, na mesorregião Metropolitana de São Paulo, por exemplo, era de 5,7%. No Rio de Janeiro, a meso da Baixada apresentava as maiores chances de morte no intervalo de idades considerado (4,1%), e no Espírito Santo a meso Central Espírito-santense (4,1%).

Em relação aos dois períodos anteriores, as probabilidades de morte entre as idades de 15 e 65 anos observadas em 2000 apresentaram elevação nos níveis e na distribuição. As mesorregiões com 50q15 superior a 3% passaram a ser 38. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, há um crescimento da mancha de mesos entre aquelas com maiores chances de morte entre os 15 e 65 anos. Na mesorregião Sul do Amapá (AP), por exemplo, a probabilidade de um jovem do sexo masculino morrer antes de completar 65 anos era de 6,4%. Na Região Nordeste, mais uma vez, o estado de Pernambuco se destaca entre aqueles com as maiores chances de morte, ao lado de Alagoas e Sergipe. Assim como em 1991, as chances mais elevadas de morte no intervalo etário considerado foram observadas na mesorregião Metropolitana do Recife (8,6%) No Ceará, percebeu-se a elevação da 50q15 em algumas mesorregiões, especialmente na Metropolitana de Fortaleza (4,5%).

Na região Sudeste, em 2000, observa-se um número mais representativo de mesos com elevada probabilidade de morte, em relação aos anos anteriores. As mesos dos estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro, principalmente, apresentaram 50q15 entre as mais elevadas. Em relação a 1991, percebe-se que em São Paulo houve um aumento da mancha das regiões com chances de morte entre as mais significativas. Na Metropolitana de São Paulo, mais uma vez, a mais elevada da região, a chance de um homem morrer entre os 15 e os 65 anos era de 7,9%.

O mapa com as probabilidades de morrer estimadas para o ano 2000 aponta para um crescimento significativo deste indicador nas mesorregiões da região Sul. Em 1991, observava-se algumas mesorregiões no oeste do Paraná na segunda classe de 50q15. Em 2000, nos três estados da região, houve um aumento do número de mesos com probabilidade de morte entre 2,2% e 3,1%.

Quando analisamos as probabilidades de morrer estimadas para 2010, outra vez, fica evidente a elevação dos níveis e da distribuição mesorregiões com este indicador elevado. No entanto, entre 2000 e 2010, houve uma redução do número de mesorregiões com 50q15 superior a 3%, de 38 para 31. Na região Norte, destaca-se a elevação das probabilidades em Tocantins e no Pará, principalmente. A mesorregião brasileira com maior probabilidade de morte entre os 15 e os 65 anos, em 2010, foi a Metropolitana de Belém (PA). Na região Nordeste, percebe-se o crescimento em praticamente todos os estados. Paraíba, Rio Grande do

Norte, Maranhão e Bahia (especialmente no sul) destacam-se entre os estados com maior crescimento das probabilidades de morte. .

Na região Sudeste, em 2010, chama a atenção o crescimento do indicador em alguns meses de Minas Gerais. Na mesorregião Noroeste de Minas, por exemplo, a probabilidade de morte entre os 15 e os 65 anos era de 3,4%. Em três das quatro mesorregiões com formam o estado do Espírito Santo houve aumento do indicador em relação ao ano 2000. No estado de São Paulo, o comportamento das chances de morte foi, no entanto, o oposto do observado em Minas e no Espírito Santo. Em apenas três das quinze mesorregiões paulistas, não foi identificada a redução da probabilidade de morte para os homens. A queda mais expressiva foi observada na meso Metropolitana de São Paulo, passando de 7,9% (2000) para 2,7% (2010). No Rio de Janeiro, a mesma tendência pode ser observada, ainda que de modo menos acentuado.

Diante deste cenário nacional com contornos críticos, como posto anteriormente, serão apresentadas e avaliadas os programas de controle de homicídios “*Fica Vivo!*” e Pacto Pela Vida.

O PROGRAMA “*Fica Vivo!*” - MINAS GERAIS

Contexto

O Programa “*Fica Vivo!*” teve início em Belo Horizonte, no ano de 2002, em um contexto em que os homicídios começam a atingir patamares críticos. Neste período, trabalhos relevantes mostraram que a incidência desse crime, que era praticamente constante entre os anos de 1986 e 1995, sofreu um expressivo aumento de 228%, entre 1997 e 2001, na capital mineira. Além disso, verificaram que o padrão sociodemográfico dos envolvidos homicídios era composto, em sua maioria, por homens, jovens, com idade entre 15 e 29 anos, negros e pardos (CRISP, 2002; SILVEIRA; SILVA; BEATO FILHO, 2006: 78).

Complementarmente, Beato Filho et al. (2001) constataram uma alta concentração socioespacial da distribuição desses crimes, de modo que apenas 10 áreas da cidade apresentavam altos níveis de risco de mortalidade, quase todas elas localizadas em favelas e vilas. No entanto, como em Belo Horizonte existiam, ao todo, 85 favelas, concluiu-se que as condições socioeconômicas não seriam a causa *per se* dos homicídios, mas sim o fato destes territórios terem a presença do tráfico e da violência a ele associada. Nestes contextos, muitos homicídios eram resultantes de uma rivalidade pautada na formação de gangues, na

delimitação de territórios e no uso de arma de fogo para resolução dos conflitos entre moradores de regiões próximas.

Este cenário catalisou um grande debate e reflexão entre diversas entidades em torno da questão dos homicídios em Belo Horizonte. Em março de 2002, o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), da Universidade Federal de Minas Gerais, estimula a criação de um grupo de trabalho composto por membros das Polícias Civil e Militar de Minas Gerais (PCMG e PMMG), Ministério Público, juízes, pesquisadores, técnicos da Coordenadoria de Cidadania da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e empresários do setor privado. O objetivo era aprimorar o diagnóstico apresentado pela Universidade, estudar experiências exitosas internacionais de controle de homicídios e construir conjuntamente um projeto de intervenção adaptado ao contexto da capital mineira (SILVEIRA, 2007: 131; PEIXOTO; ANDRADE; AZEVEDO: 2008).

Os trabalhos começaram, em março de 2002, com reuniões orientadas segundo metodologia de “Solução de Problemas” (*Problem Solving*), que tem como estrutura uma lógica sequencial de identificação e análise de problemas, elaboração e implantação de soluções e avaliação dos resultados obtidos. Após vários encontros, debates e cursos, a construção do “Projeto de Controle de Homicídios” teve influência da experiência desenvolvida na cidade de Boston, o Projeto Boston *Gun Ceasefire*. Como já tocado anteriormente, esta experiência enfatiza a importância da articulação entre as agências do sistema de justiça, proteção social e da sociedade civil para combater o tráfico e as gangues, entendidos como elementos centrais do fenômeno dos homicídios. Por fim, os integrantes do grupo de trabalho definiram quatro níveis de problemas (individual, comunitário, organizacional e institucional) e, para cada um deles, estabeleceram estratégias de intervenção. A partir disso, foram criados dois subgrupos responsáveis pela implementação das estratégias, um grupo de Mobilização Social e o outro de Ação Estratégica (MINAS GERAIS, 2009: 78).

O Aglomerado Morro das Pedras foi selecionado para a implantação de um projeto piloto. Além de apresentar os maiores índices de crimes contra a vida na época, essa comunidade apresentava outras condições técnicas ideais para a instalação do programa, tais como: uma população relativamente pequena, diagnósticos razoáveis sobre a criminalidade e sobre as características sociodemográficas e institucionais do território e um levantamento do grupo de lideranças comunitárias (SILVEIRA, 2007: 134).

A Experiência Piloto

A implementação do Projeto Piloto no Morro das Pedras, agregou aos seus idealizadores outras instituições e, especialmente, as lideranças comunitárias da região atendida. Uma das primeiras reivindicações dos moradores foi a mudança do nome de Projeto de Controle de Homicídios, pois esta marca reforçava o estigma de comunidade violenta. Uma agência de comunicação ajudou a desenvolver outro nome para o projeto, sendo finalmente batizado de *Fica Vivo!*

Em poucos meses, as atividades desenvolvidas pelo projeto conseguiram impactar positivamente na comunidade. Alguns estudos apontam para uma redução de mais de 40% dos homicídios no território, após a implementação do “*Fica Vivo!*” Além disso, atividades, antes consideradas altamente perigosas pelos moradores, como circular pelas diferentes vilas que compõem o aglomerado, tornaram-se possíveis novamente (SILVEIRA, 2007: 131). De um ponto de vista econômico, o Programa chamou atenção por sua produtiva relação custo-benefício, fato demonstrado por Peixoto, Andrade e Azevedo (2008)

Os resultados positivos alcançados e a demonstração prática da viabilidade do projeto possibilitaram a sua institucionalização. Extrapolando a noção de um projeto que considerava as gangues o problema central, o “*Fica Vivo!*” concretizou a instauração de uma política de segurança pública em Minas Gerais, e foi institucionalizado pelo Decreto Lei 43334/03^{3,4}. Desde então, o Programa faz parte da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), antes vinculado à Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC) e, atualmente, à Coordenadoria de Prevenção à Criminalidade (CPEC) (MINAS GERAIS, 2009: 78-79).

³ É importante destacar que o Programa “*Fica Vivo!*” compõe uma das políticas de prevenção desenvolvidas pela SEDS. A Secretaria (MINAS GERAIS, 2009) trabalha com um modelo baseado em três níveis. Ações e projetos de Prevenção Primária, que são realizados diretamente em espaços de maior incidência criminal e processos de criminalização, representados pelo Programa “*Fica Vivo!*” e Programa Mediação de Conflitos. Os de Prevenção Secundária, direcionados às pessoas que respondem a processos de criminalização e que cumprem pena ou medidas alternativas a prisão, de caráter educativo, concebidos pelo Programa “Central de Penas Alternativas” (CEAPA). Por fim, as ações e projetos de Prevenção Terciária, voltados para a inclusão dos egressos do sistema prisional, através do Programa de Reintegração Social do Egresso (PRESP).

⁴ É importante destacar que o Programa “*Fica Vivo!*” compõe uma das políticas de prevenção desenvolvidas pela SEDS. A Secretaria (MINAS GERAIS, 2009) trabalha com um modelo baseado em três níveis. Ações e projetos de Prevenção Primária, que são realizados diretamente em espaços de maior incidência criminal e processos de criminalização, representados pelo Programa “*Fica Vivo!*” e Programa Mediação de Conflitos. Os de Prevenção Secundária, direcionados às pessoas que respondem a processos de criminalização e que cumprem pena ou medidas alternativas a prisão, de caráter educativo, concebidos pelo Programa “Central de Penas Alternativas” (CEAPA). Por fim, as ações e projetos de Prevenção Terciária, voltados para a inclusão dos egressos do sistema prisional, através do Programa de Reintegração Social do Egresso (PRESP).

Tal fato resultou na construção de uma estrutura burocrática própria para o Programa, com instalação de um Núcleo de Prevenção à Criminalidade na comunidade, contratação de técnicos, remuneração de monitores de oficinas, definição de orçamento e replicação do modelo em outras comunidades do estado. Uma parceria entre a SEDS e a OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) Instituto Elo é estabelecida, em 2005, para possibilitar a expansão da política de forma estruturada e sistêmica no Estado e garantir um padrão metodológico e o monitoramento adequado das ações planejadas nas localidades atendidas. Em 2016, é aberto um novo edital e o IJUCI-MG (Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania – Minas Gerais) passa a ser a nova OSCIP parceira do Programa (SILVEIRA et al., 2010; MINAS GERAIS, 2009: 57).

Entre os anos de 2004 e 2014, o programa ultrapassa os limites da capital mineira e é expandido para outros 12 municípios do estado de Minas Gerais. Ao todo, foram implementados 31 Núcleos de Prevenção à Criminalidade (NPC's) de Base Local⁵, que são os equipamentos instalados exatamente nos territórios atendidos para o desenvolvimento do Programa “*Fica Vivo!*” e também do Programa Mediação de Conflitos. Essas localidades são definidas por meio de diagnósticos quantitativos e qualitativos da criminalidade e outras questões afins. Um estudo adequado do território é condição primária para a implementação do programa, mas não é suficiente.

Neste sentido, os critérios de elegibilidade definidos pela SEDS para um determinado território receber o programa são a existência de altas taxas de homicídios na comunidade, sobretudo entre os jovens de 12 e 24 anos. Além disso, o território deve apresentar: I) altos níveis de vulnerabilidade social (precariedade de indicadores como taxa de inserção no mercado formal de trabalho, nível de escolaridade, acesso local a serviços essenciais, taxa de mortalidade, gravidez na adolescência, padrão de acabamento das moradias etc.), II) Presença

⁵ Além do NPC de base local, há também o NPC de base Municipal. Estes se destinam à execução dos programas de prevenção secundária e terciária de base municipal, quais sejam, o Programa Central de Apoio às Penas e Medidas Alternativas e Programa de Reintegração Social de Egressos. Os NPC's de base municipal são implantados nas regiões centrais dos municípios, preferencialmente próximos aos Fóruns, às Varas de Execução Criminal, aos Juizados Especiais. A escolha destes territórios busca facilitar o acesso do público em execução de penas e medidas alternativas ou o egresso do sistema prisional, visto que o Judiciário encaminha esse público para o acompanhamento pelos respectivos programas. A implantação de um NPC busca “garantir o atendimento ao público; desenvolver projetos e ações dos programas de prevenção; constituir um espaço de referência da política de prevenção e articular parcerias para a sua execução; promover a mobilização e a integração com as demais políticas sociais do município, dentre outras” (MINAS GERAIS, 2009, 43).

de grande número de grupos jovens sem supervisão adequada de adultos e envolvidos em gangues e III) Baixa capacidade da comunidade se exercer controle social e mobilizar recursos externos a ela (SILVEIRA, 2007: 141-142).

A implementação do programa “*Fica Vivo!*” exige uma série de etapas:

- a) Elaboração de relatório de dados sobre a criminalidade no Estado de Minas Gerais;*
- b) Definição pelo colegiado de Defesa Social da área/ município de implantação da política de prevenção à criminalidade;*
- c) Formação, pela Polícia Militar, do Grupo Especial de Policiamento em Áreas de Risco – GEPAR.*
- d) Estudos técnicos da área de implantação;*
- e) Implantação do Núcleo de Prevenção à Criminalidade de base local;*
- f) Levantamento do patrimônio sociocultural da área de implantação;*
- g) Apresentação do Programa para comunidade local;*
- h) Seleção de projetos para oficinas;*
- j) Divulgação das oficinas;*
- k) Realização das oficinas;*
- l) Capacitação permanente dos oficinairos;*
- m) Início dos atendimentos psicossociais, acolhimentos e encaminhamentos;*
- n) Elaboração de projetos locais pelos técnicos com a comunidade;*
- o) Avaliação e Monitoramento do Programa e acompanhamento das equipes técnicas: Monitoramento dos números de homicídios das áreas onde o Programa atua; Acompanhamento das metas pactuadas; Acompanhamento e supervisão Metodológica do trabalho desenvolvido pelas equipes técnicas, através de visitas, reuniões, capacitações e relatórios” (MINAS GERAIS, 2009: 96).*

O que é o Fica Vivo!

Em termos conceituais, o Programa “*Fica Vivo!*” é definido como “*um programa de prevenção abrangente (compreensivo), focalizado e comunitário*”, exposto nos seguintes termos:

Trata-se de um programa porque centra esforços na criação de práticas (atividades rotineiras) que favorecem a prevenção ao crime através de uma série de projetos. É focalizado porque é implementado em áreas eleitas a partir de indicadores como número de homicídios, perfil dos homicídios e características socioeconômicas das áreas.

O programa é abrangente porque fomenta a implementação de projetos e ações voltados para a redução de diferentes fatores de risco à criminalidade presentes na comunidade e fortalecimento de outros tantos fatores de proteção contra a criminalidade.

O programa é comunitário porque as ações implementadas não apenas estão voltadas para a comunidade e são implementadas através da comunidade, mas fundamentalmente, porque as ações prescritas serão realizadas com a comunidade que tem um papel importante na elaboração de um plano local de segurança pública, na

execução de algumas ações e no monitoramento do programa (SILVEIRA, 2007: 141).

Além da questão espacial, o “*Fica Vivo!*” é focado em grupos de risco, isto é, grupos que apresentam maior tendência ou vulnerabilidade ao crime, e busca modificar as condições sociais e institucionais que podem influenciar a atividade criminosa por meio do fortalecimento da comunidade. O programa é, portanto, destinado a jovens de 12 a 24 anos moradores das áreas com maiores índices de homicídios do estado (PEIXOTO; ANDRADE; AZEVEDO, 2008: 7; MINAS GERAIS, 2009: 43).

Neste contexto, o objetivo do Programa “*Fica Vivo!*” é:

“Reduzir a incidência de homicídios dolosos, mediante ações de prevenção e repressão, nas áreas de risco da Região Metropolitana de Belo Horizonte e em outros municípios do Estado cujos indicadores de criminalidade violenta o justifiquem, contando, para sua execução, com a ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, bem como das organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral (MINAS GERAIS, Decreto 43334/03, de 20/052003⁶).”

Para tanto, o programa tem como pilar dois eixos de atuação: a Intervenção Estratégica e a Proteção Social, detalhados a seguir:

Intervenção Estratégica

A intervenção estratégica é o eixo que tem como objetivo articular e promover a integração dos órgãos do Sistema de Defesa Social e Justiça Criminal, visando garantir maior precisão nas ações de caráter repressivo nos territórios em que o “*Fica Vivo!*” atua (MINAS GERAIS, 2009: 43). As ações de intervenção estratégica estão divididas em dois grupos: o Grupo de Intervenções Estratégicas (GIE) e o Grupo Especial de Patrulhamento em Áreas de Risco (GEPAR).

O GIE é formado conjuntamente pela Secretaria de Estado de Defesa Social (Gestor do Núcleo de Prevenção Social), Polícia Militar (Comandantes de Batalhão, Comandantes de Companhia e comandantes do GEPAR); Polícia Civil (Delegados responsáveis pelas Delegacias de Polícia, Tóxicos, Homicídios e de Orientação da Criança e do Adolescente);

⁶ Para ver decreto completo, acessar: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43334&comp=&ano=2003>

Ministério Público (Promotorias Criminais, Tóxico, Infância e Juventude e Combate ao Crime Organizado); Judiciário (Juízes Criminais, Execução Criminal, da Infância e Adolescência e Vara de Tóxicos) e outros convidados da SEDS, de acordo com as especificidades locais (MINAS GERAIS, 2009:84).

A partir de encontros periódicos entre essas agências, o GIE atua sobre uma ótica de repressão qualificada, realizando trabalhos de inteligência sobre o *modus operandi* de indivíduos envolvidos com a dinâmica criminal dos territórios, sobre composição e atuação de gangues e sobre possíveis alianças e enfrentamentos entre os membros destes grupos. Em termos práticos, suas ações consistem em operações ostensivas da polícia nos pontos de venda de drogas, apreensão de armas e, sobretudo, na cooperação e celeridade na expedição de mandatos de busca, apreensão, julgamento e execução de penas para os infratores definidos como alvos prioritários (MINAS GERAIS, 2009: 85; PEIXOTO; ANDRADE; AZEVEDO, 2008: 7).

Ainda no eixo da intervenção estratégica, para o desenvolvimento da Política de Prevenção de homicídios nos territórios do “*Fica Vivo!*”, foi criado, pela Polícia Militar de Minas Gerais, um grupamento específico, o Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR). Esse grupo é composto por policiais treinados para trabalhar com a metodologia de policiamento comunitário, atuando de forma fixa em aglomerados atendidos pelo programa. Suas ações visam reduzir os índices criminais e, ao mesmo tempo, romper com a visão negativa da Polícia Militar, através da implementação de atividades sistemáticas de policiamento comunitário e repressivo. Neste contexto, também é dever do GEPAR dar suporte às atividades desenvolvidas pelos programas de prevenção dos territórios atendidos, buscando participar de forma integrada à filosofia da prevenção (MINAS GERAIS, 2009:85; PEIXOTO; ANDRADE; AZEVEDO, 2008: 7-8).

Proteção Social

A Proteção Social constitui o eixo que desenvolve trabalhos em rede e ações de atendimento como estratégias de prevenção à criminalidade nas comunidades. O programa entende que o Núcleo de Prevenção à Criminalidade é apenas mais um dos equipamentos públicos da comunidade, assim como as escolas, postos de saúde, polícia etc. Como representa uma política de prevenção social a criminalidade, o “*Fica Vivo!*” atua como um articulador local – contribuindo para a construção e fortalecimento de uma rede de proteção social capaz de discutir questões relativas aos problemas de segurança pública e de

sensibilizar os atores e instituições envolvidas pelo atendimento e acompanhamento de jovens, inclusive aqueles que estão ou estavam envolvidos em atividades criminosas. Conforme esclarece Peixoto, Andrade e Azevedo (2008, 7-8),

As ações de constituição das redes de proteção buscam formar redes de apoio com parceiros, em que os indivíduos em situação de risco possam espontaneamente buscar ajuda ou serem encaminhados por outrem. A ideia é fornecer apoio público e privado voltado para as atividades de assistência aos usuários de drogas, vítimas de violência doméstica, testemunhas de crimes, ex membros de gangues sob ameaça de morte, entre outros.

Os atendimentos são destinados aos jovens de 12 a 24 anos em situação de risco social e visam favorecer a construção de modos de vida distintos do envolvimento direto com a criminalidade, por meio de Oficinas, Atendimentos Psicossociais, Projetos Locais, Multiplicadores e Grupos de Jovens.

As atividades culturais e esportivas oferecidas pelas oficinas constituem a principal porta de entrada do programa e funcionam como estratégias de aproximação e atendimento aos jovens. Os tipos de atividades desenvolvidas são orientadas pela articulação entre a dinâmica criminal, a demanda do jovem, os aspectos geográficos, socioculturais e a avaliação/seleção dos responsáveis pelas atividades, denominadosicineiros. Esses profissionais são elementos fundamentais para o sucesso do programa e são, em sua maioria, moradores das mesmas comunidades atendidas, permitindo uma maior capilaridade e aproximação da proposta do programa ao contexto dos jovens. As oficinas são implantadas em diferentes locais das áreas de abrangência do Núcleo de Prevenção à Criminalidade⁷ e têm como objetivos:

- a) *Prevenir a criminalidade;*
- b) *Promover e/ou facilitar a circulação dos jovens e os seus acessos aos serviços e aos espaços públicos;*
- c) *Garantir aos jovens o acesso ao esporte, lazer, cultura e formação profissional;*
- d) *Possibilitar a vivência do direito de ir e vir;*
- e) *Favorecer a inserção e a participação dos jovens em novas formas de grupos;*
- f) *Trabalhar temas relacionados à cidadania e aos direitos humanos;*
- g)

⁷ Esse número varia ao longo do tempo e de área para área, mas, segundo dados de 2009, “cada Núcleo realiza em média 25 oficinas de forma contínua, com a participação de 20 a 25 jovens. A carga horária mensal de umicineiro é de 28 horas, divididas em 20 horas de oficinas e 08 horas de reuniões coletivas e/ou individuais com os técnicos do Programa. As 20 horas de oficinas devem ser preferencialmente divididas em 05 horas de oficina por semana, divididas em pelo menos 02 encontros semanais. Osicineiros são remunerados pelos trabalhos” (MINAS GERAIS, 2009:88).

Possibilitar a criação de espaços de discussão e resolução de conflitos e rivalidades”.
(MINAS GERAIS, 2009: 87)

Além das oficinas, o Programa realiza Atendimento Psicossocial destinado aos jovens que estão direta ou indiretamente envolvidos com a criminalidade na comunidade. O atendimento é realizado por técnicos que buscam construir com o jovem alternativas distintas ao comportamento desviante/criminal. Tais alternativas não são desenvolvidas de antemão, pois são construídas avaliando as particularidades de cada caso dos jovens atendidos (MINAS GERAIS, 2009:90).

O “*Fica Vivo!*” desenvolve Projetos Institucionais e Projetos Locais. Os primeiros ocorrem anualmente e buscam promover o acesso dos jovens atendidos a diversos espaços da cidade, através de ações que possibilitam uma maior circulação e participação dos jovens nos espaços urbanos. Dentre eles, destacam-se: Olimpíadas “*Fica Vivo!*”, Exposição de Grafite; Formação de Multiplicadores; Projeto Depassagem; Seminário de Oficineiros e Seminário de Articulação Proteção Social e Intervenção Estratégica. Outra finalidade dos Projetos Institucionais é a qualificação e fortalecimento com as instituições parceiras do programa. Já os segundos, buscam viabilizar a aproximação e/ou atendimento de jovens ainda não alcançados pelo Programa, por meio de estratégias diferentes das oficinas (em alguns casos pode contemplar também os jovens atendidos). Esses projetos são de responsabilidade da equipe técnica, são pontuais e possuem duração máxima de 3 meses (MINAS GERAIS, 2009: 91-92).

O programa também trabalha com a promoção de agentes Multiplicadores na comunidade, ou seja, busca incentivar os jovens atendidos pelo programa e que possuem potencial de liderança para apoiar, realizar e transmitir a filosofia do “*Fica Vivo!*” nas oficinas e na comunidade. A ideia é, além de fomentar o surgimento de novas lideranças locais, direcionar o potencial destes jovens para uma maior qualificação dos trabalhos com os outros jovens nas oficinas. Além disso, o programa trabalha com a formação espontânea ou estimulada de grupos de jovens como outra forma de construção e fortalecimento de vínculos entre os jovens da comunidade e de uma cultura de paz (MINAS GERAIS, 2009: 91-92).

A soma deste conjuntos de ações de Intervenção Estratégica e a Proteção Social levaram o “*Fica Vivo!*” a ser considerado pelo Banco Mundial e pela Organização das

Nações Unidas (ONU)⁸ como um exemplo de sucesso nas políticas de controle de crimes contra a vida na América Latina. O Programa existe há mais de 13 anos e, mesmo após três governadores diferentes, continua a atender milhares de jovens distribuídos por várias cidades de Minas Gerais.

Até o momento, foi apresentado uma descrição formal do Programa “*Fica Vivo!*”, destacando aspectos relativos ao seu contexto, funcionamento, objetivos, conceitos, metodologia e resultados. Para qualificar essa descrição (e, posteriormente, de alguns resultados encontrados na pesquisa quantitativa), foram realizadas 11 entrevistas com atores chave, ou seja, com pessoas que estiveram ou ainda estão diretamente envolvidas na concepção e execução do “*Fica Vivo!*”. Foram feitas entrevistas face a face com cada um dos atores, no período de março a julho de 2016, bem como visitas técnicas em áreas de atuação do programa. O objetivo foi trazer elementos relevantes, muitas vezes não documentados oficialmente, sobre a percepção destes atores sobre o contexto, os fatores facilitadores e críticos, bem como algumas sugestões de aprimoramento para o “*Fica Vivo!*”. Trata-se, portanto, de uma análise complementar sobre o Programa, que visa trazer evidências empíricas sobre os desafios reais enfrentados durante a implementação de projetos desta magnitude e complexidade. Por questões éticas, os nomes e os cargos dos entrevistados nesta pesquisa não podem ser revelados.

O Programa “*Fica Vivo!*”: percepções sobre seu contexto, desafios e sugestões

Contexto

Conforme apontam os entrevistados, houve uma confluência de fatores (gestão política, piora dos indicadores criminais, experiência exitosa no novo modelo de política de segurança pública) em Minas Gerais que favoreceu a expansão do “*Fica Vivo!*”. Entre os fatores foram destacados: a chegada de um novo governo estadual disposto a enfrentar o problema de uma forma diferente, o contexto de piora dos indicadores criminais e a

⁸ Ver <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1425>

experiência pioneira do projeto piloto do “*Fica Vivo!*” com a avaliação positiva dos seus impactos. No entanto, relembram que as prioridades iniciais no campo da segurança pública estavam direcionadas para a ampliação e humanização do sistema prisional e para a adoção de uma política de integração das polícias, mais precisamente da Integração da Gestão da Segurança Pública (IGESP), que consumiam muitos recursos políticos e financeiros para sua execução.

A política de prevenção aparece, inicialmente, devido a uma insistência de alguns atores que a colocaram no plano de governo e, posteriormente, se empenharam em implementá-la. No entanto, a partir do momento que o “*Fica Vivo!*” consegue recursos federais e os resultados práticos começam a se concretizar, o programa ganha apoio do alto executivo estadual, de várias instituições e da sociedade civil como o trecho a seguir demonstra:

Favorecia, porque havia uma crise da segurança pública. Havia uma percepção generalizada de insegurança, de medo. O governador Aécio Neves elegeu, assumindo compromissos com a mudança da política de segurança pública em Minas Gerais. Assumiu um compromisso com a integração das polícias e investiu em sistema prisional. E nós conseguimos inserir no plano dele a prevenção social. Então na verdade, ele não conhecia. A equipe dele não tinha noção o que era o “*Fica Vivo!*”, né. Não tinha a mínima noção das implicações desse projeto. Eu acho que o Aécio só foi conhecer o “*Fica Vivo!*”, mesmo, em 2004. Quando nós levamos até o Palácio da Liberdade um grupo de jovens para se apresentar, né, para o governador. E naquele momento, ele teve a devida noção do que ele estava executando o governo. E eu diria: Ali ele se apaixonou pelo “*Fica Vivo!*”. [Ator Técnico-Político]

Assim, o “*Fica Vivo!*”, acho que ele ganha fôlego, porque em 2003, já no início, ele consegue já, a superintendente de prevenção consegue um convênio federal [...] com a própria SENASP. Acho que seis milhões ou nove milhões, né. E é usado acho que de uma forma muito estratégica para a prevenção. O próprio secretário disse: “Olha, naquele ano de 2003, todo o recurso disponível foi para o prisional. Todo. Integralmente. Era o pouco, né. Você estava num período de gestão para resultado, choque de gestão, né. Então, assim, esse convênio foi fundamental.” Tinha o CRISP como um dos parceiros que faziam diagnósticos, que faziam pesquisa. Tinha o GEPAR que ganhou troller. [Ator Técnico]

Outro elemento entendido como importante para a implementação do Programa foi a aproximação com a Universidade Federal de Minas Gerais, bem como a participação e envolvimento da rede de instituições envolvidas. A Universidade, através do CRISP, foi considerada como fundamental na construção da metodologia, no monitoramento e avaliação do programa e na capacitação dos atores diretamente envolvidos.

Eu acho que teve esse suporte. Essa aproximação de atores externos ao ambiente da

segurança pública. A Universidade, que apresentou metodologias e que puderam ser, ainda que com limitações, ainda que com uma baixa funcionalidade, ter uma penetração dentro do sistema. Então, essa aproximação foi muito importante. Eu acho que isso não viria de atores externos, né, de policiais [...] Uma metodologia muito qualificada assim... A metodologia da política e essa qualificação aconteceu num aprimoramento contínuo dessa qualificação das metodologias de todas as políticas de prevenção. [Ator Técnico]

O programa “*Fica Vivo!*” é uma metodologia inclusive de atuação em rede. Então, o programa tem dois eixos, né. Que é a proteção social e a repressão qualificada, né, que tem ali o GEPAR e a repressão estratégica, que envolve polícia militar, que envolve polícia civil, que envolve ministério público, poder judiciário. E deixa muito claro qual é o papel de cada um deles. Então, eu acho que esse trabalho em rede foi um efeito muito positivo, né, e o que fortaleceu o programa. Porque causou que isso foi constatado em vários trabalhos: você tem pesquisa da Andreia, você tem outras pesquisas que mostraram a redução, esse impacto. Só que você precisa de uma secretaria, você precisa de um governo respaldando aquela metodologia como um todo. E a gente fazia questão. Precisa do GIE, né. Assim, a gente precisa de uma intervenção de repressão também. [Ator Técnico]

O caráter inovador do programa exigiu que os gestores buscassem estratégias diferentes para viabilizar ações importantes para a execução do programa. A principal delas foi a necessidade de criação de um convênio com uma OSCIP para apoiar a Secretaria em questões como contratação de oficinheiros, gestores de núcleos, monitoramento e outras atividades fundamentais para o desenvolvimento do programa “*Fica Vivo!*” e dos outros programas de Prevenção da SEDS. Esse arranjo começou com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa da UFMG e posteriormente foi aperfeiçoado para o modelo OSCIP com o Instituto Elo.

Assim, então, qual foi o único caminho possível: Inicialmente, era um convênio com a FUNDEP. Então, contratava todo mundo pela FUNDEP. Oficinheiros, equipes, só que... É a turma que você não consegue adequar ao Estado também. Só que o Ministério Público começou a questionar. Então, estava com os órgãos controladores, né. O que havia ali é algo que poderia ser questionado, em relação a recursos humanos, a questão de contratação de pessoal e terceirização. E aí, nesse momento, a secretaria... O governo de Minas estava fomentando uma política de gestão por OSCIPS. Era um modelo de gestão que o governo, que o Anastásia era um dos mentores intelectuais. Então, caiu como uma luva. E foi cômodo também para a secretaria. E a política de prevenção tinha uma equipe técnica muito competente, assim. Eu acho que sempre teve equipes técnicas. Assim, e aí entrou nesse modelo. E aí, o pessoal do Polos é que formou o Instituto Elo, na época. Era o próprio pessoal do Polos Cidadania. Uma equipe do Polos entrou. Formou uma OSCIP para responder a demanda da secretaria de RH, para capilarizar a política de prevenção. Então, assim, aí entra o programa de Mediação de Conflitos nesse momento, 2005. Assim, são quatro programas ainda naquele momento desarticulado que compõe a superintendência de prevenção à criminalidade. [Ator Técnico]

Um fator importante para implementação do Programa foi o fato de, desde o início, existirem procedimentos claros de planejamento, implementação, execução, monitoramento e avaliação do programa. Consistia em um formato bem articulado e relativamente raro quando se trata de políticas públicas de segurança.

Então, você começa a ter procedimentos de gestão claros. Você já tem o público alvo bem definido. Você tem o planejamento de curto, médio e longo prazo. Você tem mecanismos de formalizar, de monitoramento, de avaliação... O “*Fica Vivo!*” tinha esse roteiro. Era impressionante. Houve uma metodologia muito bem articulada, uma estrutura de gestão, então cada núcleo de uma coordenação, de todo o núcleo, todos os projetos... Cada projeto no território tinha sua equipe técnica e tinha um coordenador responsável por criar canais de grupos, desses grupos dessas equipes técnicas. E esse devia zelar pelo contato com toda a comunidade. As reuniões com todas as lideranças eram sempre conjuntas. Então uma [] muito azeitada das equipes técnicas. Então, eu acho que isso conseguiram esse resultado. [Ator Técnico-Político]

Desafios e Críticas

Na avaliação dos atores, o *Fico Vivo!* teve muito sucesso até 2010-2011 e, após essa data, o Programa começa a entrar em um processo de estagnação ou redução de seus efeitos na diminuição dos homicídios em Minas Gerais, inclusive em alguns territórios que são alvo do programa.

Eu não saberia dizer ainda como. Eu não tenho essa clareza. Mas, para mim, o principal indicador seria, se no primeiro momento ele conseguiu reduzir esse índice de homicídios, essa redução ela não perdurou muito ao longo do tempo. Ela oscilou nas várias comunidades. Essa pacificação foi momentânea. Foi temporária. Talvez um fenômeno que esteve no bojo entre 2004 e 2010. Foi o período de maior queda da violência em Minas Gerais. Ele se beneficiou disso. Ele é parte disso. Mas quando a reversão da curva de violência em Minas Gerais, a partir de 2010- 2011, os homicídios voltam a crescer nas várias cidades e inclusive em algumas áreas do “*Fica Vivo!*”. [Ator Técnico-Político]

Contudo, há uma divergência de opiniões no que se refere às causas dessa queda no ritmo de desempenho do “*Fica Vivo!*”. Alguns entrevistados consideram que o Programa tem como mérito manter-se fiel à metodologia e aos seus pressupostos, num contexto de muitas interferências políticas e restrição orçamentária. No entanto, com o passar dos anos, foi

levado a um processo de rotinização excessiva e tem pecado pela sua pouca capacidade de inovação ou remodelagem.

Eu acho que até 2010, 2011, o “*Fica Vivo!*” criou bem... Porque, também, havia o contexto do governo estadual da política de segurança pública do governo estadual. Eu acho que teve uma quebra a partir de 2010. Eu acho que a partir de 2010, o “*Fica Vivo!*” entra num processo de estagnação, de uma rotinização excessiva. E aí... Mas no bojo, de um contexto onde o governo estadual deixa de investir na segurança pública. [Ator Técnico-Político]

E onde a SEDS perde o seu viés técnico, para adquirir um viés mais político, partidário. Essa quebra, eu acho que impactou muita coisa... Política das polícias, integração, política prisional... E também, na prevenção do “*Fica Vivo!*”. Ele resistiu quando teve a sua integridade metodológica. Conseguiu blindar-se com boa medida dos interesses partidários. [...] Não se tornou moeda de barganha do clientelismo político, sabe? [...] Mas, ao mesmo tempo, o “*Fica Vivo!*” não se remodelou. Eu acho que ele perdeu capacidade de autocrítica. Era rotina do “*Fica Vivo!*” avaliações externas. Pelo menos, de dois, três em três anos, isso acontecia. Eu acho que isso aos poucos foi se perdendo a ponto do “*Fica Vivo!*” perder visibilidade pública, diminuir de tamanho, perder orçamento... E não se reinventou. Porque aí os índices de criminalidade voltaram a crescer. Aí, talvez a metodologia de dez anos atrás, talvez já não era mais adequada para a nova realidade e ele não foi capaz de fazer essa readaptação no meu ponto de vista. [Ator Técnico-Político]

Para o entrevistado, diante dos resultados ruins, era preciso repensar o método, a partir de uma avaliação sobre o que estava ocorrendo com as gangues, com o GEPAR, a polícia civil, o Ministério Público, o GIE e readequar processos a essa realidade.

Aí, manteve-se uma fidelidade eu diria irracional, ineficaz com a metodologia convencional. Era hora de se repensar o que estava acontecendo com as gangues. Era hora de chegar e avaliar como é que estava o GEPAR. A impressão que eu tenho é que o GEPAR se deteriorou completamente. Eu acho que foi se perdendo. Talvez aí seja um dos principais pontos de deterioração do projeto. Rodízio de policiais do GEPAR que já era um problema. A polícia militar já não conseguia dar uma qualificação mais específica. GEPAR, ROTAM e fazer patrulhamento cotidiano. A polícia civil, a investigação de homicídios se deteriorou. A delegacia de homicídios da capital e região metropolitana perdeu efetivo. Então, a capacidade de resposta de investigação de homicídios, monitoramento das gangues foi se perdendo. Boa medida: o Ministério Público, na verdade, se manteve muito ativo na coordenação disso tudo. Foi intervenção estratégica. Mas houve uma perda de eficácia. As polícias já não colaboravam mais como antes. Porque já contém história de conflito organizacional. E a parte da proteção social não se reinventou. Recuou a pegada, as oficinas, o de sempre... [Ator Técnico-Político]

Neste contexto, outro ponto criticado do Programa diz respeito ao avanço nas atividades desenvolvidas nas oficinas. Para o entrevistado, esse ponto da metodologia também precisaria passar por um processo de aprimoramento, não só atraindo o jovem vulnerável ou

envolvido em atividades ilegais para atividades culturais e esportivas, mas oferecendo novas oportunidades de mercado concretas.

As mesmas oficinas. E aí? E o “*Fica Vivo!*” não avançou no que me parecia mais importante. Eu já tinha clareza disso desde o início: Que, num momento, ele ia ter que dar uma resposta. E aí quando o “*Fica Vivo!*” identifica adolescentes envolvidos com o tráfico.... O que fazer com eles? “Ah, nós identificamos. E se ele quiser sair, a gente encaminha para a rede” Mas isso não estava sistematizado. Isso era uma solução local. A metodologia nunca incorporou esse desafio, que era um desejo nosso desde o início.

Uma ostensão constante. Porque a polícia sempre vendo esses garotos como criminosos do tráfico. O “*Fica Vivo!*”, ao contrário, querendo que eles se aproximassem das oficinas. E muitos estavam nas oficinas. O “*Fica Vivo!*” sempre teve essa facilidade de chegar até o jovem do tráfico. Mas ficou claro até um certo momento, que só as oficinas não eram mais suficientes para que esse garoto redefinisse sua trajetória de vida. Eles faziam as suas oficinas. Saiam. Pegavam a arma e iam para o tráfico. Então, faltava ao “*Fica Vivo!*” à metodologia, uma oferta de reinserção da trajetória desse garoto, né. Porque estava chegando até eles. Isso era maravilhoso. [] ter feito isso. Isso era tarefa do “*Fica Vivo!*” depois de seis, sete anos de funcionamento. Mas não foi feito. [Ator Técnico-Político]

Porém, outros entrevistados discordam da opinião de que o “*Fica Vivo!*” enfraqueceu porque não se reinventou. Para eles, o Programa teve que se reinventar para se ajustar aos cortes de recursos, à expansão do programa e à manutenção da política. Se não fosse a sua alta capacidade de se reinventar e readaptar a essas contingências, o programa possivelmente teria acabado. A razão desse enfraquecimento do “*Fica Vivo!*” estaria relacionada à dificuldade de ser entendido como prioridade dentro da segurança pública, de ser algo tão prioritário quanto o sistema prisional, por exemplo. O Programa, portanto, não conseguiu se estabelecer enquanto tal dentro deste contexto político-institucional. Além disso, ressaltam que o Programa passou por várias avaliações internas e construiu várias propostas para sua renovação; contudo, isso não teve ressonância externa e não entrou para a agenda dos tomadores de decisão.

Eu não concordo muito, não, assim. E eu acho que ela foi enfraquecida, por constrangimentos institucionais. Porque preponderou uma lógica de combate ao inimigo, de repressão, um paradigma de segurança que é exclusivo de polícias. Eu acho que você está dentro de um arranjo competindo por recursos. Assim, e ele perdeu, assim. Perdeu por uma lógica de aprisionamento. Eu acho que isso não era falta de auto política. O programa pode ser aprimorado. Toda a política pode ser aprimorada. [Ator Técnico]

Eu acho que a política, em 2014, passa por um momento interno de requalificação da sua metodologia. E foi um trabalho muito árduo, de sentar com a [Fundação] João Pinheiro, com estudiosos, de parar os programas, de construir árvores de problemas, de pensar em indicadores, de pensar objetivos, de pensar público-alvo, de pensar... qual o público, qual o objetivo, qual a ação que eu vou responder a isso... E, com esse

processo todo, eu tendo a achar que a gente avançou muito no que existe hoje metodologicamente desenhado, nesse corpo de política. [Ator técnico]

Então, teve todo um trabalho para cuidar de um fortalecimento interno, de uma oxigenação e tal. Mas só que você não tinha uma interlocução interna. Mas, assim, eu acho que a grande fragilidade da política não foram os programas que não estavam atentos sobre a necessidade. Não. Os programas se reinventaram o tempo inteiro. Inclusive, por isso que eles estão vivos até hoje. Porque se não fosse uma capacidade de se reinventar nesse território, já tinha acabado. Então, para mim, a grande fragilidade da política foi ela perder o arcabouço mais macro que desse respaldo, que escutasse, que vocalizasse. A secretaria passou a vocalizar só o que era questões policíacas. [Ator Técnico]

Aliado à questão do constrangimento institucional, os sucessivos cortes de recursos do governo do estado na Política de Prevenção, a partir de 2012, é apontado como fator que criou grandes dificuldades para a manutenção do *Fica Vivo!*, exigindo grande esforço para lidar com a situação adversa.

Com os cortes, a nossa mágica era para manter, com a maior qualidade possível, a manutenção da política nos lugares que ela estava. Mas aí, você começa a deixar de revisar olimpíadas, você começa a deixar de fazer uns projetos institucionais que eram o que mais dava visibilidade ao programa. Porque você começa... Você tem que lutar para manter o arroz com feijão. E aí vinha muitas pessoas de fora criticando: “Ah porque a política e a metodologia não funcionam... Ah, porque a metodologia...” Não. A metodologia funciona! A gente não tinha era condições institucionais de executá-la integralmente. Assim, como você vai criticar algo que você não está me dando condição de executar? [Ator Técnico]

Nesta direção, o contingenciamento orçamentário refletiu diretamente na relação com a OSCIP. Atrasos no repasse de recursos e negociações com os parceiros se tornaram situações recorrentes para os gestores do programa.

Foi questão financeira. Então, todos os meses já era uma luta para pagamento. Então, se você não subisse lá, com todas as faturas, com os prazos, batendo na porta; não vinha o dinheiro. Não vinha. Então, você tinha que subir. Não bastava estar aprovado não. Você tinha que ir lá e bater e atrasava... Aí, você tinha que ir lá e conversar com os usineiros, conversar com a equipe: “Está atrasado. Mas vai pagar”. [Ator Técnico]

Então, você tinha que o tempo inteiro jogar panos. Essa parte foi exaustiva. Mas eu acho que uma das grandes dificuldades... Isso impacta na relação com a OSCIP, né, assim, porque aí entra, né, assim.... Atrasava para a OSCIP. E aí a OSCIP tem a questão dos pagamentos, o termo de parceria proíbe você pagar multas e juros. Então, você tem conta de aluguel que vai vencer e se você não pagar, vai ter multa. Quem que vai pagar a multa? [Ator Técnico].

Tal situação levou os entrevistados a questionarem a viabilidade e sustentabilidade do modelo de parceria com a OSCIP, tida como parceira fundamental para a execução não só

do “*Fica Viva!*”, mas de toda política de prevenção do Estado. Lembrando que, recentemente, foi aberto um novo edital e o IJUCI (Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania) assumiu a parceria com o SEDS no lugar do Instituto Elo.

A sustentabilidade financeira, né. Assim, eu acho que essa questão da OSCIP, de você ter uma OSCIP fazendo a gestão, chega um momento que o Estado vai ter que discutir isso: Será que isso é mais econômico? Né. Assim, a política fica muito mais vulnerável. Assim, para acabar com a política de prevenção, basta você não renovar um termo de parceria, né. [Ator Técnico]

No entanto, a crítica a esse modelo é mais complexa que a mera relação de viabilidade econômica do contrato com o Programa. Conforme tocado anteriormente, está inserida numa lógica da dificuldade de inserção de uma política de prevenção como parte indissociavelmente estruturante da política de segurança pública. Logo, as políticas de prevenção não deveriam ser tratadas como menos prioritárias dentre as outras estratégias e instituições que compõe a segurança pública estadual. A mudança do Governo, em 2014, aumentou ainda mais o nível de incerteza sobre qual o lugar e grau prioridade que será dado à política de Prevenção.

Você não deixa nada. Assim, você qualificar ouvindo com os oficinairos né. Eu acho que isso é importante. Mas, hoje, o problema é que você tem uma política de prevenção e não tem uma política de segurança pública. Para mim, o principal problema é esse. Essa política de prevenção, ela tem que ser um eixo estruturante dentro de uma política de segurança pública.

Ela tem que estar concatenada numa política de segurança pública. Hoje, eu não vejo o estado... Não é só... Hoje, não tem. Assim, tem uma reforma que você não sabe se a política vai continuar dentro da segurança, se ela vai para outro lado. Mas, assim, eu vejo um desmantelamento de uma proposta de uma política de segurança pública desde 2012. [Ator Técnico]

Um dos pontos comuns da percepção dos atores foi em relação ao policiamento do GEPAR nos territórios. O Grupamento é considerado como fundamental para o “*Fica Vivo!*”, sendo um grande responsável pelo sucesso do programa nos territórios atendidos.

Só o “*Fica Vivo!*”, sem o GIE e sem o GEPAR, não é um programa de redução de homicídios, né. Assim, precisa dessas frentes de atuação. Quando morre um líder de uma gangue, né, isso precisa estar sendo monitorado. Precisa de ter uma resposta mais ágil do Estado, porque, senão, aquela morte vai gerar quatro, cinco, retaliações. E a gente lê esse território. A gente é um termômetro disso. Quando você tem uma oficina de quarenta jovens, ela está esvaziada, né. Assim, lá para o centro de previsão, já chegou. Vai ter guerra. Guerra contra gangue de tal, contra gangue de tal. “Morreu foi fulano”. Então, isso tudo circula. [Ator Técnico]

Contudo, todos apontam que, com o passar do tempo, houve uma perda tanto no investimento técnico e na qualificação destes policiais quanto no número de policiais que desempenhavam exclusivamente esta função. Importante lembrar que grande parte do financiamento dos equipamentos e capacitação do GEPAR vinha da própria CPEC e, com o contingenciamento orçamentário do estado, foram cortados pela coordenadoria. Por sua vez, é relatado que, além da questão financeira, houve uma desvalorização deste grupamento dentro da própria Polícia Militar e do estado.

Foi se perdendo. Eu acho que foi se perdendo a própria Polícia Militar. O coronel [...] me falou que o GEPAR sofre um problema de falta valorização do próprio estado, quando jogou para o "Fica Vivo!" o grande êxito da redução dos homicídios, não dessa gestão, da gestão anterior. Ele fala: "eu penso que o GEPAR está onde está agora porque lá atrás, quando o estado tinha que ter valorizado a atuação conjunta do GEPAR com a política de prevenção, com o 'Fica Vivo!', valorizou só o 'Fica Vivo!"". Eu tenho uma leitura diferente, assim. Eu acho que a própria Polícia Militar deixou o GEPAR de lado. Teve uma gestão que viu no GEPAR a grande resposta, junto com a política de prevenção, para a questão dos homicídios, e aí tinha recursos que saíam da CPEC para fazer os cursos. Então os policiais, de fato, todos tinham curso de Capacitação. A gente já comprou viatura para direcionar para o GEPAR. Tinha um alinhamento de para onde que ia, armamento etc. Tinha toda uma valorização. Era, realmente, um projeto prioritário. E aí o GEPAR deixou de ser prioridade para a polícia. [Ator Técnico]

Outro problema relacionado ao GEPAR, relatado pelos entrevistados, é que, com a escassez de policiais militares, muitas vezes os policiais do GEPAR acabam por acumular funções do policiamento cotidiano, competindo com a função e formação para a qual foi treinado. Além disso, com o tempo, em algumas áreas atendidas pelo Programa, os policiais perderam uma das suas principais virtudes: a capacidade de conhecimento do fenômeno criminal no território e a proximidade com a comunidade.

E com essa falta de pessoal, o quê que aconteceu? O GEPAR começou a responder tudo. Então ele deixou de ser o GEPAR do Ribeiro, o GEPAR do Primeiro de Maio, o GEPAR do Felicidade, o GEPAR do Taquaril e o GEPAR da PPL, e se tornou o GEPAR da companhia. Então, se eu estou no Felicidade, a minha atuação é Felicidade, mas eu tenho um problema no Jaqueline, o GEPAR vem aqui no Jaqueline. [Ator Técnico]

E tem um outro problema para mim que é fundamenta [...] Nós tínhamos comandantes de GEPAR que conheciam os territórios. Então teve uma geração de tenentes que comandavam o Gepar de Belo Horizonte e região metropolitana, e até interior mesmo, que ia para a rua, que rodava com as viaturas. O cara conhecia o território. Ele sabia quem eram os jovens envolvidos. Ele sabia quem a gente está atendendo, quem a gente não estava. Ele ia na casa das famílias. Chegava no GIE, ele sabia dizer do território. Hoje, a gente tem tenentes que respondem pelo GEPAR que também são, às vezes, inteligência, que, às vezes, estão respondendo por uma outra área da companhia ou do batalhão, e aí é um acúmulo de funções tão grande que ele faz tudo, menos ir para a rua. Então ele não sabe como o grupamento dele está atuando. A gente continua

fazendo reuniões mensais com o GEPAR para discutir a dinâmica, mas sempre tem que ter outros policiais juntos que rodam. Porque não é culpa deles. Não! É muito dessa estrutura que está acumulada. E aí você junta pessoas que não têm mais a qualificação e a capacitação que tinham antes, grupamento muito frágeis em número de policiais, uma atuação que não é acompanhada tão de perto. [Ator Técnico]

No que diz respeito à questão da articulação de rede, os entrevistados ressaltam a capacidade limitada de mobilização comunitária do “*Fica Vivo!*” e que essa atribuição não pode ser pensada como exclusiva do programa. Eles argumentam que o programa sozinho teria pouco impacto no fortalecimento da comunidade, contudo, é potencializado quando articulado com os outros programas de prevenção como o Mediação de Conflitos, o CEAPA e o Presp. Como o “*Fica Vivo!*” tem como alvo apenas os jovens, é com esses outros programas que se consegue abrir a prevenção para um público mais amplo, fortalecendo e expandindo a rede de parceiros envolvidos. Esses programas começaram a atuar de forma mais integrada a partir de 2006.

Olha, eu acho que nesse aspecto, só o “*Fica Vivo!*”, não. Para analisar aí, nós temos que analisar que o “*Fica Vivo!*”, ele compartilhou essa tarefa de fortalecimento da comunidade com muitos projetos de prevenção. Aí, é importante entender que o “*Fica Vivo!*” era apenas um programa de uma política... Que existiam penas alternativas, mediação de conflitos e reintegração do egresso. No momento em que se decidiu que tudo ia encaminhar junto para as comunidades, aí sim, tá... Essa dimensão de fortalecimento, de liderança, de rede, ganhou corpo. Isso começou em 2006. Até em 2004... 2005, os projetos estavam mais isolados. Foi em 2005, 2006 que decidiu criar a participação de núcleos de prevenção social nos territórios. Com as equipes técnicas de todos os projetos discutindo juntas sob uma única coordenação. Nesse momento eu diria que houve um upgrade técnico e maior capacidade de mobilizar as várias lideranças e a tal de rede sempre. Comunitária que sempre se falou. Nesse momento, eu diria que os impactos comunitários foram maiores, indiscutivelmente. Porque você está mobilizando aí não apenas os jovens, mas os adultos, né, a mediação de conflitos, a rede das penas alternativas, chega a mobilizar organizações não governamentais diversas... Então, você criou um leque muito grande de parceiros. [Ator Técnico-Político]

O processo de expansão do programa é um dos pontos mais controversos do Programa “*Fica Vivo!*”, na opinião dos entrevistados. A partir de 2004, o programa passou por um processo progressivo de ampliação da capital para a região metropolitana e cidades do interior do estado. Neste sentido, um dos entrevistados avalia esse fato como algo sobremaneira positivo, pois, enquanto política pública, era preciso que o programa tivesse amplitude, escala e fosse reconhecido e desejado pela população e políticos – ou seja, criasse bases sólidas para sua institucionalização.

Eu só vejo vantagem. Eu não vejo desvantagens, porque desde o início, a minha diretriz para equipe técnica era... Não quero projetinho para atender cinquenta jovens. Isso é política pública. E política pública tem que ter escala. Escala significa um grande contingente. Eu quero milhares de jovens atendidos pelo “*Fica Vivo!*”. Ele tem que afetar a realidade, sobre a qual a gente quer atuar. Então, ele não podia ficar restrito à Belo Horizonte. Ele tinha que atingir as outras comunidades carentes de vulnerabilidade social, com alto índice de homicídio. Era questão de atingir *todas, todas*, depois região metropolitana, porque Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, cidades com muitos homicídios. Então, eu quero reunir todos esses municípios. E vamos para o interior! Aí, veio Governador Valadares, Montes Claros, Uberlândia... Então já tínhamos clareza. Então, eu diria que, já em 2006, o “*Fica Vivo!*” já estava presente numa grande malha. Assim, parece que não mudou muito de lá para cá. Mas ele já estava praticamente consolidado no interior. [Ator Técnico-Político]

Eu diria: A principal vantagem foi que se deu escala ao projeto, favoreceu resultados concretos em todas as comunidades onde ele começou a atuar, garantiu legitimidade política. À medida que o projeto chegava às cidades, os prefeitos, os governadores, os deputados estaduais se encantavam pelo projeto. As comunidades abraçavam, e diziam: “Esse projeto é bom. Esse projeto funciona.”. O “*Fica Vivo!*” criou essa marca, de que é um projeto que funciona. Não havia ostentação. Não havia crítica. Não havia! Então, ele se tornou um projeto desejado pelos políticos. Então, o governador começou a ficar supresso com os políticos chegando até o gabinete dele querendo... Não só viaturas, não só policiais, mas querendo o “*Fica Vivo!*”. Isso foi maravilhoso [...] Foi ali no momento, eu tive clareza: O “*Fica Vivo!*” não morre mais. Naquele momento, o “*Fica Vivo!*” tinha vida própria. [Ator Técnico-Político]

Por outro lado, outros entrevistados concordam que o Programa deveria ser expandido, mas questionam o modo como isso foi feito, sobretudo após 2008. Eles apontam algumas dificuldades de manter a metodologia do Programa frente à forte pressão política para implementação do programa em áreas que não tinham o perfil necessário para recebê-lo.

Então, a SEDS tinha de alguma forma, né. O que a gente trabalhava era: “Olha. É um programa de redução de homicídios.” Então, assim, ele tem que ir para determinados territórios com determinadas características.

Então, assim, você tinha um lugar onde lideranças comunitárias tinham um papel interessante. Então, só que demandava muito mais um CRAS, um CREAS, políticas sociais do que discutir a prevenção. É um lugar muito... É um dos mais pobres. Porque confunde também. Essa confusão é muito comum. Área pobre tem que ter uma prevenção. Entra o “*Fica Vivo!*” quase que como uma política social para o lugar [...] E não é uma política social. É uma política de prevenção à criminalidade. É diferente.

Você foi à Montes Claros, no Cristo Reis. O Cristo Reis, assim, é uma divisão de duas gangues rivais... Num bairro pequenininho, né, numa rua que um atravessa... Então, o programa fazia uma ação ali, fazia de lá... Tentaram interagir... Assim, inclusive estava fazendo um trabalho muito interessante lá.

Juiz de fora é um exemplo... Eu estive lá no ano passado. Sempre teve demanda de prevenção. E lá não tinha, né, exatamente por não ter concentração... Não tinha concentração. Depois foi aumentando o número de homicídios. Mas sem concentração. Você não conseguia chegar lá e estipular uma única área. [Ator Técnico]

Somado a isso, um dos pontos mais criticados da política foi a dificuldade de ampliar os programas e, ao mesmo tempo, reduzir os recursos destinados ao programa. Isso porque a demanda política pela expansão veio atrelada ao momento de contingenciamento dos gastos do governo de Minas Gerais. Tal medida causou enfraquecimento da política nos lugares que já existiam, conforme aponta o entrevistado:

Então, ele deveria ser expandido para todos esses lugares, né. O problema maior não foi a expansão em si, mas foi a forma como se expandiu. Assim, muitas vezes, principalmente no programa “*Fica Vivo!*”, ele era apresentado como solução quase mágica, né. Então você ia para reuniões do IGESP: “Ah preciso do “*Fica Vivo!*”” Não vai ser o “*Fica Vivo!*”. Mas aí o “*Fica Vivo!*” nem sempre significa que a secretaria estaria tendo um olhar diferenciado para aquele território onde o “*Fica Vivo!*” está. Isso que tinha que acontecer, né. Porque quando a gente chega num território, a gente faz a implantação de um equipamento dentro do território, a gente planta oficinas para o território inteiro. A gente sente. A gente conhece. A gente tem legitimidade daquele território. A gente sabe quem são as gangues, quem são as lideranças comunitárias, quais são os equipamentos públicos que estão ali, quais são as demandas. Então, eu precisaria da secretaria estar nos ajudando institucionalmente a articular a escoar as demandas daquele território. Assim, você precisa de um GEPAR condizente com o tamanho daquele território. [...] A gente está falando: “Está em guerra. Cadê o GEPAR?” O GEPAR tinha três policiais. Adianta você expandir e ter três policiais do GEPAR? Adianta expandir e eu não conseguir sensibilizar o delegado para participar do GIE? [Ator Técnico]

Ainda sobre a expansão em momento de contingenciamento de recursos, foi relatado pelos entrevistados que, após 2010, a situação chegou ao ponto de ter que cancelar unidades com inauguração anunciada e fechar algumas unidades que já existiam. A única expectativa na época era a possibilidade de financiamento externo internacional, que não foi concretizada. Em síntese, a capilaridade do Programa não veio acompanhada com o devido suporte institucional.

Então, 2007 teve bastante. 2008, 2009 ainda teve. Aí depois ficou 2010, 2011, 2012, quase sem expansão. Até teve um no Palmital com a sede lá, que era a antiga sede da delegacia e virou um centro de prevenção. A gente já estava lá. Até teve uma nova inauguração do Palmital... Porque não tinha tido nenhuma inauguração naquele ano. Depois 2013 e 2014, a gente expandiu mais cinco com uma perspectiva que vinha dinheiro do BIT. Então, tinha uma promessa que viria recurso, que ia voltar uma expansão. E aí, era uma forma inclusive de visibilidade que a política precisava de expandir em Contagem, de expandir em Governador Valadares, né. Implantou a CEAPA em Araguari, Vespasiano, mas com eixos do governo federal de convênio. A gente expandiu outro em Betim. Assim, só que não veio recurso nenhum. Muito pelo contrário, e acabou sendo um tiro no pé. Porque ele deu um respaldo para se expandir e não deu recurso e a gente teve pressão da SEPLAG e da SEDS para reduzir recursos. A gente teve que mandar estagiários embora. A gente teve que deixar de fazer uma série de ações, reduzir equipe... Assim, foi lamentável. Inclusive, fechamos, né, Sabará e Uberaba. A gente fechou no final de dois mil e quatorze. Então, o problema é

que, muitas vezes, era vendida a expansão como uma solução mágica. [Ator Técnico]

Sugestões de Aprimoramento

No que se refere a sugestões de mudanças e aprimoramentos, os entrevistados apresentaram várias possibilidades. Todos acreditam que esses problemas apontados fazem parte da execução de políticas públicas e que o Programa é uma referência de sucesso. Assim, nenhum deles apontou para mudanças radicais, apenas para mudanças incrementais. Neste sentido, os eixos centrais da metodologia deveriam ser mantidos, ou seja, deveriam continuar trabalhando com a lógica de mobilização comunitária e intervenção estratégica.

O GEPAR, contudo, foi apontado como um dos elementos que devem ser reestruturados e potencializados. É preciso pensar numa lógica de reocupação do território, no controle mais efetivo do tráfico de drogas e do uso de armas de fogo nas comunidades atendidas.

É fundamental resgatar o trabalho do GEPAR. Eu diria: o GEPAR tem que ser mais que resgatado. Tem que ser potencializado. O GEPAR não pode se resumir a uma, duas viaturas apenas. O “*Fica Vivo!*”, ele tem que se adaptar a dimensão da reocupação do território. Algo que o GEPAR não conseguia fazer, porque o GEPAR é muito pequeno. O GEPAR é uma polícia comunitária, mas ele não conseguia retirar ou inibir o uso da arma de fogo pelo tráfico de drogas. O tráfico continuava funcionando impunemente [...] Então, isso significa talvez repensar o GEPAR. Talvez o GEPAR incorporar a dimensão da reocupação territorial em moldes talvez do que se faz no Rio de Janeiro que eu acho que é algo...Tem que ser algo audacioso. Você precisa reaproximar a investigação dos homicídios das gangues. Isso precisa ser mais qualificado. Isso se perdeu ao longo do tempo. E a parte da proteção social não pode mais ficar só [Ator Técnico-Político].

As oficinas são outro fator a ser aprimorado dentro da metodologia do “*Fica Vivo!*”. Conforme aponta um dos entrevistados, as oficinas tem pouco poder para competir ou retirar os jovens que já estão envolvidos com o tráfico de drogas. Nesse sentido, a ideia é que somente o fator cultural não é capaz de retirar os adolescentes da criminalidade, é preciso adicionar ou possibilitar alguma forma de rendimento financeiro para os atendidos.

Nesse sentido, o “*Fica Vivo!*” conviveu com o tráfico. [...] O “*Fica Vivo!*” não conseguiu, nessa competição com o tráfico, diminuir possivelmente o recrutamento de jovens pelo tráfico. Isso não é abordado. O “*Fica Vivo!*” não conseguiu manter uma redução substantiva dos homicídios nas comunidades.

Eu acho que a prioridade tem que ser além de identificar jovens que estão entrando ou já estão dentro do tráfico. O “*Fica Vivo!*” tem que dar um passo adiante. Ele tem que

ser um projeto que possa prevenir que alguns entrem e retirar os que já estão entrando, já estão. Ele precisa fazer isso [...] Então, se o “*Fica Vivo!*” conseguisse ser efetivamente um canal que oferece uma trajetória alternativa para esses meninos, talvez a potencialidade dele de concorrer com o tráfico aumente. Nesse sentido, eu acho que o “*Fica Vivo!*” tem que incorporar uma dimensão de remuneração dos jovens. 14, 15, 17... Ele precisa não só da oficina. Ele precisa gerar renda para esses meninos para poder competir com o tráfico. [...] Eu estou convencido plenamente disso hoje, né. Depois de 12 anos. Se a gente não oferecer alguma alternativa de geração de renda para esses garotos e garotas, só atividade cultural não é mais suficiente. Já se mostrou importante, até deve continuar... Ela é a base da chegada dos jovens. Ela viabiliza você chegar até esse alvo, o público alvo que nos interessa. Mas dali a diante, você tem que ter algum canal de reinserção social. A geração de renda é fundamental. [Ator Técnico-Político]

Nesse sentido, a sugestão é focar no público “mais vulnerável entre os vulneráveis”, ou seja, naqueles jovens que abandonaram a escola e que estão envolvidos (direta ou indiretamente) com o tráfico de drogas e gangues. Daí a ideia de criar condições alternativas de renda e profissionalização destes jovens através de programas de aprendiz, aceitos pela lei brasileira, por exemplo. Para o entrevistado, “*prevenir é investir maciçamente em adolescente, residentes das regiões onde o tráfico é forte. Investir maciçamente na reinserção social desses adolescentes que não estudam nem trabalham*” [Ator Técnico-Político]

A articulação com o município é outro fator citado como ponto a ser aprimorado na metodologia. Os entrevistados relatam que a relação do programa com as prefeituras quase sempre se restringe a pagamento do aluguel ou empréstimo do imóvel sede do Núcleo ou do CPC. Ainda é necessário priorizar os encaminhamentos do público atendido do “*Fica Vivo!*” e os programas de prevenção e os serviços da prefeitura.

Então, fortalecer a relação com os municípios. Ter um termo de cooperação mais robusto, que deixe mais claro. A gente tentou fazer isso. O atual termo que a gente construiu tem lá um eixo de informação, um eixo de infraestrutura e um eixo de encaminhamento para a rede de proteção. Porque antigamente era montar “Ah. A gente quer que o município pague a conta do aluguel do espaço do Centro de Prevenção.” Isso representa 5% da despesa da política no município. E tem município que ainda tem resistência de pagar. E às vezes está pagando e não sabe o que está acontecendo. E gente faz um relatório municipal. Todos os meses o gestor agenda uma reunião com o secretário. Vai lá: “Olha. Quantas pessoas a gente atendeu cumprindo pena alternativa? Quantos jovens estão participando? Que encaminhamento a gente fez?” e tal. O município tem que saber o que a gente está fazendo lá, para que ele possa entender e abrir mais as portas, né. E o que a gente precisa é que fique claro qual que é o nosso papel e qual que é o do município. [Ator Técnico]

O município tem políticas sociais que precisam estar mais interligadas aos programas, para o programa ter mais facilidade para discutir casos para encaminhar o público quando o público apresenta demanda que é a política do município que vai resolver. Porque às vezes, o menino chegou lá. Não é o “*Fica Vivo!*” que vai resolver o problema dele. É alguma política que o município tem. A gente precisa estar facilita... Então ter uma atuação mais articulada... Mas isso aí precisa de empoderamento

político, né. [Ator Técnico]

Outro ponto fundamental para o aprimoramento do “*Fica Vivo!*” passa pelo aumento do empoderamento político da prevenção, ou seja, que ela tenha espaço institucional e seja tratada como uma política de segurança pública, tal qual as de caráter repressivo. Em outras palavras, o fortalecimento do “*Fica Vivo!*” e de todas as ações e programas que integram a Política de Prevenção como o GEPAR, o GIE, a Mediação de Conflitos, o PRESP e o CEAPA, perpassa não somente por um aumento de investimentos pontuais, mas também pela garantia de um espaço e poder político-institucional dentro do Governo do Estado.

E eu acho que são investimentos, são fortalecimentos pontuais. Eu acho que a política de prevenção precisa de um empoderamento político. Assim, você precisa de um local com capacidade de governança. Para que o GIE, para que o GEPAR possa ser fortalecido. Você precisa garantir a participação dessas pessoas. Assim, então, você precisa fortalecer o eixo de repressão qualificada e isso precisa de governança. É a mesma governança que demandaria para se retomar uma proposta de IGESP. Você precisa de ter alguém empoderado para fazer essa coordenação. Você precisa de um interesse político que fale: “Olha. É interesse do Estado? É interesse do Estado ter uma atuação diferenciada naquele território? Conhecer aquela situação. É interesse?” Porque ter uma política de prevenção no território significa ter uma atuação diferenciada naquele território, se preocupar em conhecer qualitativamente aquele território. Isso precisa ser respondido. É interesse da SEDS reduzir homicídios no Morro das Pedras? Em Nova Contagem? Ou os trinta que morrem lá não tem tanta importância assim? [Ator Técnico]

Essa ideia de empoderamento está intrinsecamente ligada à necessidade de surgimento de uma nova liderança, capaz de tomar todas as medidas necessárias para o aprimoramento do Programa. Conforme ilustra um dos entrevistados, essa figura é essencial para romper com processos rotinizados e promover inovações dentro das organizações.

Uma das impressões que a gente está tendo dentro de todos esses programas [...] é o papel da liderança. Sempre houve um líder ali, uma pessoa que é impossível fazer isso sem essa reformulação, sem esse personagem, sem essa figura aqui. Hoje, eu teria que ter um secretário de segurança que percebesse isso. Porque como o “*Fica Vivo!*” está muito rotinizado, está burocratizado... Isso é um ensinamento sociológico básico. Para você quebrar rotinas da burocracia, você tem que ter uma liderança carismática de fora. É a única maneira. Não há outra. E essa liderança, ele me parece que tem que ser uma pessoa com poder político. Poderia ser eventualmente um novo subsecretário. [Ator Técnico-Político]

O programa “*Fica Vivo!*” já foi avaliado por outros estudos quanto ao seu processo (SILVEIRA, 2007), quanto à sua relação custo-benefício (PEIXOTO; ANDRADE; AZEVEDO, 2008) e quanto ao seu impacto na redução da criminalidade (SILVEIRA, 2007,

SILVEIRA; SILVA; BEATO FILHO, 2006; SILVEIRA et al., 2010) e todos, de uma forma geral, apontam para resultados positivos e promissores. A partir dessas pesquisas e das informações qualitativas aqui apresentadas, é possível perceber que os resultados positivos atribuídos ao Programa “*Fica Vivo!*” não podem ser interpretados como fruto de um trabalho em que todas as oportunidades conspiraram a favor de sua concretização. Houve e ainda há uma série de dificuldades que os gestores envolvidos com sua concepção e execução enfrentaram e ainda enfrentam, conforme apontaram os entrevistados. Essa dimensão real do que é a implementação de uma política pública de segurança com todas as dificuldades que se encontram ao longo do caminho constitui ponto importante não só para a análise dos resultados quantitativos, mas também para demonstrar que, apesar de difícil e complexo, é possível reduzir crimes através de políticas de prevenção no Brasil.

Uma vez exposta a descrição teórica e empírica do Programa “*Fica Vivo!*”, será apresentado, nesses mesmos moldes, o Programa *Pacto Pela Vida* de Pernambuco.

O Pacto Pela Vida - PERNAMBUCO / BRASIL

No período entre 1997 e 2006, Pernambuco ocupava a posição de um dos estados mais violentos do Brasil, apresentando taxas superiores a 50 homicídios por 100.000 habitantes – patamar similar ao de países em guerra civil. O estado, contudo, ganha notoriedade nacional e internacional em relação à segurança pública não somente pela situação crítica a qual se encontrava, mas pela sua capacidade de reversão deste crime nos anos subsequentes. Em termos objetivos, a taxa de homicídios por 100 mil que, em 2007, era de 54 casos cai para 37, em 2012. Quando observado o período entre 2007 e 2011, nota-se uma redução de 26,7% nas taxas de homicídio no estado, ou seja, uma redução média de 5,3% ao ano. Isso em um contexto de piora quase generalizada desta situação nos estados da região nordeste do país (MACEDO, 2012; 19; SAPORI; SOARES, 2014).

Neste cenário, o Programa *Pacto Pela Vida* (PPV) é considerado a primeira política estadual de segurança pública da história de Pernambuco e é avaliado por alguns pesquisadores como um dos grandes responsáveis pela significativa reversão dos índices de homicídios no estado (SILVEIRA NETO et al., 2014; RATTON; GALVÃO; FERNADEZ, 2014; SAPORI; SOARES, 2014: 120). O PPV inicia-se, em 2007, quando o Governo do estado assume uma proposta de combater os altos índices de crimes em Pernambuco, a partir de modelo gerencial voltado para o cumprimento de metas e busca de resultados. O Programa

contempla ações estratégicas e procedimentos de gestão inspirados em experiências que provocaram uma diminuição acentuada em suas taxas de violência e criminalidade em cidades como Belo Horizonte, Nova York e Bogotá (MACEDO, 2012; 19; SAPORI, SOARES, 2014: 120).

Como ponto de partida para construção do PPV, foram tomadas algumas medidas importantes. Dentre elas, destacam-se o aprimoramento das fontes de informação criminal para a consolidação de diagnósticos seguros, o aperfeiçoamento dos inquéritos policiais produzidos, a melhoria das condições de capacitação e atuação dos profissionais da área, bem como algumas reformas institucionais nas polícias que permitiram, por exemplo, a ampliação e renovação dos níveis estratégicos das polícias. Além disso, notabiliza-se a criação da Assessoria Especial para a área de Segurança Pública e a nomeação de um pesquisador da área de segurança pública para assessoria de Governo - visando dar um caráter mais sistemático e científico às mudanças a serem implantadas (MACEDO, 2012; RATTON; GALVÃO; FERNADEZ, 2014: 11).

Coordenado pela recém-criada Assessoria do Governador para a Área de Segurança Pública, a construção do PPV teve como princípio a ampla participação social, de modo que foi instituído um espaço específico para esta finalidade, o Fórum Estadual de Segurança Pública. A ideia foi reunir diferentes setores da sociedade afins à temática, representantes governamentais e operadores do sistema de segurança pública para a elaboração de diagnósticos temáticos e definição de diretrizes. Assim, durante os meses de março e abril de 2007, foram organizadas dezesseis Câmaras Técnicas voltadas para os seguintes temas: Criança e Adolescente, Juventude, Mulher, LGBTT, Idosos, Portadores de Deficiência Física, Populações Negras e Indígenas, Violência no Campo, Desarmamento, Drogas, Reorganização do Espaço Urbano, Polícias, Valorização Profissional e Carreiras Policiais, Controle Externo da Atividade Policial, Sistema de Justiça Criminal, Sistema Prisional, Sistema de Informações e Gestão do Conhecimento e Prevenção da Violência.

A partir das discussões em cada uma das câmaras técnicas, foram elaboradas propostas de intervenção. Em seguida, aconteceu uma Plenária (composta pela alta cúpula da administração pública local, representantes da sociedade civil, o presidente do Tribunal de Justiça, o presidente da Assembleia Legislativa pernambucana, o Procurador Geral, entre outros atores), em que as propostas elaboradas pelas câmaras técnicas foram aprimoradas e também definida a redução dos homicídios como foco da política de segurança pública do estado de Pernambuco (MACEDO, 2012; 77).

A partir destes trabalhos, em 8 de maio de 2007, o Governador lança um Plano Estadual para redução da criminalidade letal denominado *Pacto Pela Vida*. O documento contempla 139 projetos organizados em seis linhas de ação:

Repressão qualificada da violência: é definida aqui como a intervenção das organizações pertencentes ao sistema de justiça criminal após o cometimento da infração ou crime. O aprimoramento no atendimento à vítima e a otimização dos recursos de policiamento ostensivo e de investigação policial são os fatores que qualificam os procedimentos repressivos. Divide-se em quatro programas – “polícias”, “sistema de justiça criminal”, “FUNDAC” (Fundação de Amparo à Criança) e “Inteligência”. Esta linha de ação prevê a implantação de 38 projetos (...)

Aperfeiçoamento institucional: consolidação de ações objetivando a modernização da capacidade técnica e operacional da Polícia Civil, da Polícia Militar, do sistema prisional e da Secretaria de Defesa Social, a partir dos programas “valorização profissional”, “reforma institucional” e “modelagem de processos”. Nessa ação, estão abarcadas 29 propostas.

Informação e gestão do conhecimento: abrange projetos voltados à consolidação de instrumentos para realização de diagnósticos da situação estadual de segurança pública, planejamento, monitoramento e avaliação das ações previstas no Pacto pela Vida. Envolve os programas “sistemas de informação”, “gestão do conhecimento” e “tecnologia da informação”, com o direcionamento de 17 projetos.

Formação e capacitação: nove ações estratégicas direcionadas a diversos atores sociais, referentes à criação de um plano de ensino integrado no Estado; à sensibilização dos gestores e operadores de segurança pública quanto à vulnerabilidade das minorias à situação de violência; ao treinamento para uso de armas menos letais; à formação de gestores e operadores de segurança pública; à adequação de agentes penitenciários quanto ao processo de ressocialização de apenados; à difusão da filosofia de redução de danos no processo de repressão ao uso de drogas e à preparação de jovens em situação de risco social.

Prevenção social: esta é a linha de ação que abarca o maior número de projetos e uma grande concentração de parceiros. Compreendida como uma série de propostas multisetoriais inibidoras dos fatores sociais que podem gerar conflito social e criminalidade, os 42 projetos de prevenção estão contidos nos programas “intervenção comunitária ou social”, “prevenção e gestão”, “prevenção situacional” e “intervenções” (...)

Gestão democrática: os quatro projetos que compõem esta linha de ação visam proporcionar mecanismos permanentes de participação social na proposição de soluções no campo das políticas públicas de segurança, bem como de disseminação de informações sobre o Pacto pela Vida. Os projetos de gestão democrática são os seguintes: “criação do Conselho Estadual de Segurança Pública e incentivo à formação dos Conselhos Municipais e Comunitários de Segurança Pública”; “I Conferência Estadual de Segurança Pública de Pernambuco”; “Fóruns Estaduais de Segurança Pública” e “Pacto pela Vida – uma ação de todos” (MACEDO, 2012: 78-80).

Conforme apontam Ratton, Galvão, Fernandez (2014: 11), o lançamento do PPV representou um novo paradigma de segurança pública em Pernambuco, baseado na consolidação dos valores que orientaram a sua construção⁹, no estabelecimento de prioridades básicas e no intenso debate com a sociedade civil. O programa pressupõe uma estrutura de multisetorial, baseado na conjugação de estratégias preventivas e repressivas e na integração de ações de diversas naturezas, não restritas às intervenções policiais. Dentre as estratégias propostas, destacam: 1) a integração de ações policiais (áreas integradas, ações policiais, informações compartilhadas); 2) a articulação com outros poderes, especialmente com o Sistema de Justiça Criminal: Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública e 3) a prevenção social à criminalidade.

O Pacto consiste em um plano cuja meta prioritária é a redução progressiva das ocorrências de homicídio doloso, roubo seguido de morte (latrocínio) e lesão corporal seguida de morte, agrupados sob a denominação de CVLI (Crimes Violentos Letais e Intencionais). Nestes termos, o Plano Estadual de Segurança de Pernambuco estabeleceu a meta de redução de 12% ao ano do CLVI, meta mantida para os anos subsequentes (PERNAMBUCO, 2007: 15).

O PPV, contudo, não se limitou apenas em definir ações e metas a serem cumpridas pelos atores que compõe o sistema de segurança pública. Para possibilitar a execução dos objetivos propostos pelo Plano Estadual de Segurança, foi desenvolvida uma série de reformulações gerenciais, ações e programas em setores avaliados como estratégicos. Conforme afirma Macedo (2012: 20), *“o que se anunciou como um “choque de gestão” visou criar subsídios para superação de um contexto historicamente problemático no que se refere aos indicadores de homicídio no estado”*.

Neste contexto, os primeiros meses de 2007 foram marcados pela realização de operações conjuntas das polícias militar e civil, com o objetivo de desmontar várias redes responsáveis por uma quantidade elevada de mortes violentas, como gangues e grupos de extermínio. Somado a isso, houve um fortalecimento da Gerência de Análise Criminal e

⁹ São valores orientadores do Pacto pela Vida: articulação entre segurança pública e direitos humanos; compatibilização da repressão qualificada com a prevenção específica do crime e da violência; transversalidade e integralidade das ações de segurança pública; incorporação em todos os níveis da política de segurança de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; participação e controle social desde a formulação das estratégias à execução da política, a prioridade do combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLI) e a meta de reduzir em 12% ao ano, em Pernambuco, a taxa de CVLI.

Estatística¹⁰ da Secretaria de Defesa Social, a qual assume o papel de protagonista na produção de informações tempestivas e de qualidade capazes tanto de subsidiar as ações e os mecanismos de gestão do trabalho policial quanto de promover maior transparência para a sociedade pernambucana por meio da publicação trimestral de estatísticas da criminalidade no estado. Além disso, dentro de uma política estadual de gestão por resultados mais ampla, houve a instituição de gratificações e estímulos para os policiais que atingirem a meta nas áreas sob sua responsabilidade. (RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014: 13-15).

Contudo, o PPV foi muito criticado por alguns setores sociais em seus primeiros anos, sobretudo devido a sua baixa capacidade de implementar a expressiva quantidade de ações previstas no Plano e também pela redução de 4,4% dos CVLI - nos anos de 2007 e 2008 - considerada modesta em relação a meta estipulada de 12% (MACEDO, 2012: 81- 87).

Esse cenário é modificado, a partir do segundo semestre de 2008, quando o Governador se envolve mais diretamente nos rumos da execução do Plano e elege quais ações seriam prioritárias dentre todas as previstas. Atrelado a isso, são incorporados aos projetos vinculados ao PPV procedimentos mais sofisticados de gestão e monitoramento, sob a tutela da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e com participação importante da Secretaria de Defesa Social (MACEDO, 2012: 87-88).

Neste contexto, destaca-se a consolidação do Comitê Gestor do PPV, que passou a funcionar regularmente e contar com a coordenação política do Governador do Estado e a coordenação técnica do Secretário de Planejamento e Gestão. O Comitê funciona como o cérebro da Política e, pautado numa estrutura de governança, atua a partir de um modelo de administração integrado para monitorar de perto as ações desenvolvidas pelo PPV. Desta forma, a gestão do Plano conta com a participação ampla de instituições de governo e representantes da sociedade, dentre as quais destacam-se: 1) Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG); 2) Secretaria de Defesa Social (SDS); 3) órgãos policiais (Polícia Militar,

¹⁰ A produção de estatísticas sobre a criminalidade pela Gerência de Análise Criminal tem como fonte o INFOPOL/SDS (sistema de informações da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco), com ampla cobertura no estado. Além disso, essa Gerência faz uso de ferramentas de geoprocessamento para análise espacial da criminalidade, especialmente de homicídios. Além das informações criminais, o modelo de gestão e monitoramento do *Pacto Pela Vida* conta, ainda, com informações sobre o desempenho operacional das polícias e de outros órgãos envolvidos. A consolidação dessas informações está a cargo da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que por meio dos técnicos da carreira de APOG (Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão), coleta junto às Áreas Integradas de Segurança Pública. Cada AISP tem um APOG de referência, que trabalha em conjunto com os gestores policiais na construção da apresentação para o Comitê.

Polícia Civil e Polícia Técnico-Científica); 4) Sistema Penitenciário; 5) órgãos de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública); 6) Secretarias de Educação, Saúde etc. Importante enfatizar que a coordenação, o monitoramento e a gestão do PPV são processuais, mas dinâmicos, e têm sofrido mudanças e aprimoramento contínuo desde sua implementação até os dias atuais (PERNAMBUCO, 2016; RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014: 14).

O comitê do PPV está fundamentado na Gestão Estratégica e por Resultados e avalia 26 Áreas Integradas de Segurança Pública (AIS), nomenclatura dada à divisão territorial e gerencial implementada em Pernambuco para otimizar o monitoramento das ações e resultados no estado. De forma estratégica, as AIS foram idealizadas com uma estrutura física que permite que policiais militares e civis trabalhem e compartilhem o mesmo ambiente, facilitando o trabalho conjunto entre as duas corporações. No comitê é estabelecido um Planejamento Operacional onde as ações integradas das polícias são descritas com metas e resultados claros. A meta estruturante do Plano Estadual de Segurança Pública é elaborar um amplo conjunto de ações de curto, médio e longo prazo que busque tanto frear o crescimento dos CVLI no Estado quanto iniciar um processo de diminuição contínuo deste indicador. Para tanto, é fundamental que este planejamento envolva a conjunção de estratégias de repressão qualificada e prevenção social, articulando o Sistema de Justiça Criminal e outros atores da gestão estadual, municipal e da sociedade civil (PERNAMBUCO, 2016).

O Comitê Gestor, atualmente, desdobra-se em cinco câmaras técnicas: 1) Defesa Social; 2) Administração Prisional; 3) Articulação com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria; 4) Prevenção Social e 5) Enfrentamento ao Crack. Cada uma dessas câmaras reúne-se entre segunda e quarta-feira para deliberar questões que serão tratadas na reunião semanal do Comitê Gestor. Desde 2008, todas as quintas-feiras, o Comitê Gestor se reúne para uma reunião ampliada de trabalho, onde ocorre o monitoramento e planejamento das ações a serem implementadas para o controle dos CVLI nas 26 AIS, sempre pautados pelo uso de informações qualificadas para as tomadas de decisão. Uma vez ao mês, essa reunião é presidida pelo próprio governador (PERNAMBUCO, 2016).

Segundo Ratton, Galvão e Fernandez (2014: 15), a consolidação e a legitimidade política do modelo de monitoramento e gestão do PPV, combinada à capacidade técnica dos gestores, é um dos fatores centrais para o sucesso da política. Os autores acreditam que o Comitê Gestor do PPV foi responsável por vários avanços importantes no campo da segurança pública em Pernambuco, dentre os quais destacam-se:

1. Instituição da carreira de gestor estadual, realização de concursos para ocupar essas vagas e distribuição estratégica destes servidores entre as Secretarias do Governo.
2. Criação de protocolos e procedimentos obrigatórios de ação integrada entre as Polícias Militar e Civil e de indicadores de resultado semanais para todas as AIS do Estado.
3. A regionalização territorial do trabalho policial em áreas integradas (AIS) pelo núcleo estratégico de gestão do PPV. Tal fato possibilitou a sofisticação do acompanhamento da situação dessas áreas ao longo do tempo e do espaço, bem como dos procedimentos da atuação policial nestes territórios. Além disso, essa regionalização contribuiu para aprimoramento da compreensão dos padrões e singularidades da dinâmica dos homicídios nas diferentes AIS, possibilitando que as polícias atuassem de maneira mais inteligente sobre essa modalidade criminal.
4. Ampliação da capacidade de investigação dos CVLI no estado, com o aumento de investimento no Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa.
5. Instituição de gratificações e estímulos para os policiais que cumprirem a meta estabelecida nas áreas sob sua responsabilidade. A adoção deste mecanismo busca valorizar e estimular o profissional, bem como aprimorar o controle da atividade policial e, no limite, substituir profissionais que não estejam alinhados com a política. Além disso, busca promover um senso de equipe em que os ganhos coletivos são objetivamente transformados em ganhos individuais.
6. Criação de um espaço específico (câmara técnica) e fomentação de trabalhos integrados entre as Polícias, o Ministério Público, a Defensoria e o Poder Judiciário (ibidem).

Até o momento, foi apresentada uma descrição formal do Programa Pacto Pela Vida, destacando aspectos relativos ao seu contexto, funcionamento, objetivos, conceitos, metodologia e resultados. Assim como realizado na análise do “*Fica Vivo!*” anteriormente, para qualificar essa descrição, também foram feitas 08 entrevistas com atores chave, ou seja, com pessoas que estiveram ou ainda estão diretamente envolvidas na concepção e execução do PPV. Foram realizadas entrevistas face a face com os atores individualmente e em grupo, no período de junho a julho de 2016, bem como visitas técnicas em locais estratégicos apontados pelos entrevistados. O objetivo foi trazer elementos relevantes, muitas vezes não documentados oficialmente, sobre a percepção destes atores sobre o contexto, os fatores facilitadores e críticos, bem como algumas sugestões de aprimoramento para o PPV. Trata-se,

portanto, de uma análise complementar sobre o programa, que visa trazer evidências empíricas sobre os desafios reais enfrentados durante a implementação de projetos desta magnitude e complexidade. Por questões éticas, os nomes e os cargos dos entrevistados nesta pesquisa não podem ser revelados.

O Programa Pacto Pela Vida: percepções sobre o seu contexto, desafios e sugestões

Contexto

As percepções dos entrevistados sobre o contexto criminal e político de Pernambuco no período que antecedeu o *Pacto Pela Vida* convergiram para um cenário muito similar. Segundo eles, a criminalidade no estado era muito grave e os governos anteriores não conseguiam controlar os crimes violentos. Até 2007, *“foi realizada algumas políticas públicas no sentido de reduzir a criminalidade, sobretudo o homicídio. Mas naquela ocasião, não obteve muito sucesso. O crime continuava sempre aumentando e Pernambuco e a capital Recife, ostentando ali sempre as piores posições”*. [Ator Técnico]

Neste contexto, além da vontade política do então governador Eduardo Campos de transformar a realidade violenta de Pernambuco, os entrevistados destacam três características importantes da concepção do PPV: (i) tinha um foco claro (os homicídios - CVLI), (ii) sua construção colaborativa envolvendo vários setores da sociedade como universidades, sociedade civil e consultoria privada e (iii) um planejamento operacional bem definido, com o estabelecimento de várias metas e estratégias de ação para controlar os homicídios.

Uma das prioridades que ele [Eduardo Campos] estabelece é a redução de homicídios. Isso com meta de redução de 12% ao ano. Aí eles contratam, na época, uma consultoria. Trazem da Universidade, que idealiza o Pacto, faz todos os estudos aqui pela UFPE e tudo. E fazem uma consulta à sociedade e criam o Pacto pela Vida.

Então, tem um documento com várias metas, ações... Não é um modelo comum. É um modelo mais como um plano de trabalho.

Então, tinha lá a ação tal e os programas. Então ele pegou todos os programas do estado... Então, na época, eu lembro, o programa de penas alternativas. Aí colocava: programa de penas alternativas, o que tinha, qual era a meta, e o que desejava alcançar. Então foi muito bem construído. Então eles fizeram todo o estudo, todo o diagnóstico, viram quais eram os gargalos dentro do sistema de contenção do crime, e fizeram uma proposta ali que era o Pacto pela Vida. [Ator Técnico]

Os entrevistados destacam que o PPV mudou a forma tradicional de trabalhar a segurança pública. Reformam a estratégia de acompanhamento pessoal e sistemática dos secretários de estado e do próprio governador na cobrança pelos resultados das metas pactuadas durante as reuniões.

Tinha as reuniões semanais, geralmente, lideradas pelo secretário de Planejamento. Toda a cúpula da segurança. E aí, [eles iam] fazendo uma análise de todas as áreas integradas de segurança: Aquele que está atingindo, porquê que está atingindo, para se replicar para a gente copiar nas outras, aquela que não está, qual é o problema, vamos propor uma solução. Era proposta uma solução. Era colocada em ata no painel, né. E ali já estabelecia um prazo. E, naquela data, era cobrado. Aí, já tinha o dono que eram os delegados, o major e o coronel. E ali, eles eram cobrados. E nisso aí, o Eduardo [Campos] vinha só para ver como é que estava a situação: “É isso aí?” “Ah, porque não foi feito?” “Não, por causa disso...” “Então, vamos pactuar isso”. “Você Garante?” “Garanto!” “Então é só disso que precisa?” Então, ele ia ali para dar condição para dar os eixos para a coisa e que os objetivos fossem atingidos. E ele sabia coordenar bem. Era muito respeitado na liderança no fórum. E assim, a coisa funcionava, né. A coisa funcionava muito bem. [Ator Técnico]

Aí, fechava o bar ilegal, porque aí ia com a prefeitura e tudo. Então você tinha um cardápio de operação que eles [policiais] tinham que cumprir, senão ficava com a carinha vermelha. E aí, o governador, "por que está vermelho aqui?". [] "por que que está vermelho aqui?". Então, na semana seguinte, ele já voltava, tudo verdinho o resultado de vocês. Porque aí você via. Isso era muito claro. Quando eles não cumpriam as operações, ficava vermelha. Não cumpriu... Operação muito vermelha.

Aí, tinha as metas das operações da Polícia Civil e as operações da Polícia Militar. Então remessa de inquérito, número de inquéritos concluídos. Tudo isso era acompanhado. E eles tinham que dar o resultado. Eu lembro que, na época a remessa de inquéritos concluídos aumentou, assim, quase 100%, no primeiro semestre. Então, você tem a polícia trabalhando. [Ator Técnico]

Essa mudança no modelo tradicional da segurança pública gerou resistência inicial das organizações policiais. Isso ocorreu não somente pelo fato que é normal haver resistências quando introduzida uma nova lógica de trabalho nas organizações, mas também pela histórica dificuldade e resistência da Polícia Militar e Civil conseguirem trabalhar de forma articulada e integrada. Contudo, o PPV, com a ideia de áreas integradas e metas comuns, conseguiu melhorar a relação entre as polícias, apesar desta aproximação ainda não ser considerada ideal. Além do trabalho articulado entre a Polícia Civil e Militar, foi pensado e estabelecido estratégias de integração com o Corpo de Bombeiros, ampliando a rede de atuação.

Mas, pelo que eu via e ouvia, era novidade e você, indo para outros municípios e outros lugares, você não via isso. Então, para eles foi uma quebra de paradigma mesmo. Mudou completamente o trabalho. Tanto que, na época, a gente estava de frente com os comandantes de batalhão e os delegados seccionais, os comandantes de território, os gestores de território, que são da Polícia Civil, a gente viu toda a resistência da polícia. Primeiro, a integração, que era algo muito difícil, que eram dos três órgãos operativos. A Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros. Então tinham que trabalhar de forma integrada. O Bombeiro, de alguma forma, ficava invisibilizado. Então ele tinha que pensar de que forma entraria. Mas o que foi muito bom, porque ele teve que pensar estratégias justamente para que ele aparecesse no Pacto, porque senão ele ficava como órgão secundário. [Ator Técnico]

A relação lá em Pernambuco, ela não é ideal, mas melhorou muito hoje. Antes, polícia civil era uma coisa. Polícia militar, outra. Hoje, a gente tem muitos amigos lá da PC, o pessoal se interage mais. O corpo gestor das áreas integradas é praticamente um. Você sente que é uma coisa só. Já as outras camadas, não tem essa integração tão grande. Mas houve uma melhora na integração. Houve uma aproximação. Aí, é uma coisa que é um legado.

Isso aconteceu por causa desses comitês que aconteciam. Porque é aquela questão: Existe uma área integrada de segurança. Essa área tem uma meta. Se eu atingir a meta, eu ganho uma premiação. Então, para o seu prêmio, eu tenho que ajudar o outro para atingir aquela meta. Então, os caras começam a jogar no mesmo time. Não tem jeito. É como um time de futebol. Sempre um vai ficar mais assim com o outro, porque o outro tem um jeito tal... Isso acontece. Mas a gente vê que houve uma integração. [Ator Técnico]

Os entrevistados destacam que, em um primeiro momento, as Câmaras contavam apenas com os órgãos da Secretaria de Defesa Social e que a participação do Ministério Público (MP), Poder Judiciário (PJ) e a Defensoria Pública (DP) começou a se dar de forma ativa entre 2008 e 2009. Importante destacar a dificuldade de trazer essas instituições para a Câmara porque, ao contrário dos órgãos da SDS, essas agências possuem autonomia e não têm nenhuma obrigação institucional de participar destes encontros, participando apenas de forma voluntária. Porém, foi realizado um acordo entre o governo, a DP, o MP e o TJ viabilizando a participação destas instituições nas reuniões e nos desdobramentos das ações ali estabelecidas.

E, porque, assim, as câmaras do Pacto começam paulatinamente. A SDS funciona logo de início, a de administração prisional funciona logo de início. Em 2008, 2009, teve uma dificuldade para articulação do poder judiciário, o Ministério Público e a defensoria [...]. O governador chamou o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria. Então, conseguiu trazer e, depois, a câmara do Judiciário, ela passa a ter um papel muito importante, justamente para a implementação das novas políticas públicas. Ou das novas ações. Então, por exemplo, monitoramento eletrônico. A gente ficou quase um ano discutindo como iria implementar, da visita a Minas, ao Rio e, se eu não me engano, foram no Rio Grande do Sul, não sei. Eles visitaram e aprenderam

que duas experiências foram muito ruins, porque quebravam a tornozela. Não tinham uma resposta. E, já com essa experiência que só outros estados tiveram, essas dificuldades que eles apontaram, quando a gente traz para implantar o modelo aqui em Pernambuco, a gente envolve Ministério Público, Defensoria e o Poder Judiciário. Então a gente traz os juizes de execução penal para ajudar a gente a criar um modelo que fosse realmente eficaz. [Ator Técnico]

Outra questão importante relatada pelos entrevistados é que, quando o Pacto foi lançado, já existia uma infraestrutura básica sem a qual não seria possível erguer o programa ainda em 2007. Nos anos anteriores, houve um grande esforço no sentido de desenvolver para todo o estado de Pernambuco bases informacionais bem consolidadas, um banco de dados de homicídios e as áreas integradas – elementos fundamentais para um modelo pautado na gestão da informação e por resultados, como é o PPV.

O Pacto, ele tem os seus méritos, mas ele teve a grande sorte de pegar a infraestrutura informacional já pronta. Porque o Pacto do jeito que foi idealizado, sem a infraestrutura que nós montamos antes, não ia a lugar nenhum. Porque a questão é a gestão dada pelo estado, né. A filosofia do Pacto é a gestão orientada para resultado. Sem informação você não consegue gerenciar nada. Então, uniu a fome com a vontade de comer. O Pacto foi uma filosofia de gestão. Os insumos, eles foram criados anteriormente. O boletim de ocorrência eletrônico, o banco de homicídio que é o CVLI, área integrada... Isso tudo aqui, isso aqui demanda tempo, porque você pegar no estado, toda essa infraestrutura. [Ator Técnico]

Houve toda uma busca pela melhoria da qualidade da informação, sobretudo para os casos de homicídios, para reduzir a quantidade de erros e a possibilidade de fraudes nos registros (atualmente, os registros de homicídio são triangulados com os registros do Instituto Médico Legal). Além disso, todas as delegacias foram informatizadas com acesso ao boletim eletrônico e, de um ponto de vista de pesquisa e acesso à informação, é possível extrair e analisar dados de uma ou mais ocorrências de fato que aconteceu no dia anterior.

Da malícia, do *maquiamento* da estatística, não tinha como os caras correrem. Por que? Quando há um homicídio, o IML vai ao local. Então, vai ter lá o exame tanatoscópico. Vai dizer lá que a causa da morte foi um instrumento perfuro contundente, um instrumento contundente. Um instrumento cortante, enfim. Está lá. Tinha um inquérito, um inquérito policial. Esse aqui, de vez em quando, a gente tinha cuidado. Porque o delegado, ele poderia classificar como um suicídio no lugar de um homicídio. Mas a nossa principal fonte era o IML. Então, existia todo um protocolo. Se o IML estava dizendo que foi isso, para deixar de ser isso, era muito complicado. Tudo é lido manualmente.

Então, ocorrências gerais. Em 2005, nós tínhamos todas as delegacias informatizadas com acesso ao boletim eletrônico. Todo tipo de ocorrência a gente tinha menos um dia. Então, o fato é registrado hoje, amanhã a gente já podia fazer cruzamento. [Ator

Técnico]

Tais aprimoramentos possibilitaram que o PPV conseguisse promover mudanças substanciais no modelo de atuação policial. Conforme relatam os entrevistados, com o Pacto, a estratégia de policiamento passa a ser menos reativa e intuitiva para se basear em uma lógica de policiamento preventivo, pautado no uso científico das informações para alocação dos recursos.

O *Pacto Pela Vida* já começou com tudo isso aí pronto. Nós tínhamos a fórmula tabulada, de estatística descritiva. E tínhamos também através do geoprocessamento o Mapa de *Kernel, Hotspot*, indicando as manchas, as comunidades que tem maior incidência de homicídio. Em várias operações que eram realizadas ou durante a semana ou final de semana a depender da frequência do dia da semana, era realizadas naqueles pontos mesmos específicos, já sugerido pela análise criminal.

Antes, na época da academia de polícia, muito tempo, né, vinte anos atrás, colocava-se polícia onde o pessoal vê. Onde o pessoal está vendo mais para dar a sensação de segurança. Hoje, isso foi quebrado. Hoje não tem mais essa ideia. A ideia hoje é colocar onde tem mais incidência. É o procedimento orientado ao problema. A questão da prevenção também. Da mesma forma que nós temos áreas muito críticas, como Santo Amaro, que teve uma redução muito grande de homicídio nesses locais em virtude, justamente de políticas de prevenção. [Ator Técnico]

Desafios e Críticas

Contudo, apesar dos grandes avanços no sistema de informação, foi relatada a necessidade de melhoria nos procedimentos e na qualidade da informação. Um exemplo disso é que algumas variáveis importantes para a gestão do PPV - tais como número de armas e drogas apreendidas - são trabalhadas de forma fragmentada e não automatizada, o que pode acarretar problemas de preenchimento dos registros e, conseqüentemente, comprometer a qualidade da informação.

A gente, infelizmente, o sistema que a SDS utiliza é o Infopol. Então, na prática, toda parte operacional, quantas armas foram apreendidas, quantos inquéritos foram feitos, drogas apreendidas, tudo isso é coletado a partir de planilha e aí traz um trabalho grande.

É muito dificultoso porque a gente está trabalhando com planilha Excel, e para gerar planilha do Pacto, se não me falha a memória, são seis ou sete arquivos que o colega usa para juntar tudo em um arquivo e aí você depende... Veja, em um sistema informatizado, a gente tem o fato das pessoas não registrarem adequadamente e ainda mais em uma planilha, que a gente só consegue fazer uma lista de validação e bloquear. Mas como que a gente se depara muito: como infelizmente não tem um

sistema confiável, então imagine, eles preenchem e a gente até está fazendo um trabalho nessa linha, mas eles preenchem uma planilha para o núcleo, uma para a diretoria, uma para o setor de estatística da corporação, porque o núcleo precisa do dado de uma forma, a diretoria que é a que consolida, de uma outra forma, enfim... Aí a gente está trabalhando para ter um instrumento único, porque é retrabalho. Não faz sentido! [Ator Técnico]

Uma das críticas dos entrevistados é que com o PPV não houve um reajuste adequado das condições salariais dos policiais. Em contrapartida, o trabalho se avolumou e a cobrança por resultados foi maior e mais intensa. A premiação por produtividade e outros tipos de gratificações ficaram como um dos poucos incentivos adicionais para o cumprimento das metas, já que as correções salariais seguiram apenas o reajuste da inflação. Houve contratação de novos policiais, porém os profissionais que entraram apenas compensaram os que estavam se aposentando ou estavam afastados, ou seja, não houve aumento do efetivo.

Eu acho que o Pacto eles [...] que esqueceram um pouco essa questão de valorização do profissional. Ficou na premiação, mas o policial, ele trabalhava muito na folga. E isso satura, né. Você não começa a render da mesma forma. O policial cansado, estressado. O policial sempre está estressado, mas ele muito estressado ele não consegue render. E o policial, ele ia trabalhar todos os dias. Ele ia trabalhar todos os dias. E para atingir metas... O oficial que não trabalhava uma vez ou outra no final de semana. Todos os finais de semana, ele ia trabalhar, [] no sábado, naqueles locais mais críticos para atingir a meta. Então, isso acaba saturando, mesmo tendo essa premiação. Mas o cara chega assim “Pô, tudo bem. Tem essa premiação, mas isso também não é tudo não.”

Na verdade, o Eduardo, ele contratou muito policial. Mas quando entrei para a polícia, a polícia tinha quase vinte mil, a polícia militar. Hoje, tem quase vinte mil, ou seja, está do mesmo jeito. E a população está aumentando. A polícia está com o mesmo efetivo. Porque entra e sai, né. A rotatividade é muito grande, né. É muita pessoa indo para a reserva pelo tempo. O problema de saúde, invalidez. E a questão do concurso, né. Pessoas, uma grande parcela, indo para outros concursos de modo que sempre fica contratando e saindo, contratando e saindo. [Ator Técnico]

Essa situação foi apontada pelos entrevistados como um dos elementos que contribuíram para o desgaste entre os policiais, após esses anos atuando com o PPV.

É, faltou um pouco do equilíbrio nele, nessa questão aí do Pacto. É até a razão de muita criminalidade, pouco efetivo, quando você divide em botar férias, considerar férias, escala, o efetivo diminui. Aí você bota cara lá fora. No começo, o cara vai, porque está precisado. Mas chega um momento que ele cansa, né. Vai saturando, né. E aí, ele não consegue mais produzir com a mesma qualidade. E aí, esse programa, ele começa a perder um pouco de força nessa frente. Desgasta. Eu sou prova viva disso. Eu trabalhava na secretaria e trabalhava no final de semana. Em lugares com a maior incidência de homicídio. Eu, assim, saturei. [Ator Técnico]

Diante de todas as dificuldades que a gente tem vivido nos últimos anos e por questões internas também, questões internas, quais seriam? O momento é muito difícil e as polícias não são as melhores remuneradas no Brasil, mas são cobradas bastante, porque tem um plano que prega isso e eles começam a se cansar. Isso é natural. [Ator Técnico]

Neste contexto é importante destacar que, no início do PPV, como o país e o estado viviam um momento de crescimento econômico, houve aumento e várias gratificações. Mas, atualmente, com a recessão econômica, essas questões se tornaram mais complicadas.

No começo, nos governos de Eduardo, a gente estava com a pujança, enfim uma economia pujante né, muito boa. Então tinha como dar aumento, tinha várias coisas que poderiam incentivar... Premiações. Hoje, a gente está rezando para receber o salário! Assim, graças a Deus a gente está recebendo salário normalmente, por enquanto não tem nenhum tipo de dificuldade. Mas, acho que no segundo governo de Eduardo, eles... cada categoria da PRPC teve algo em torno dos 40%, ao longo dos quatro anos de aumento. Quer dizer, foi uma coisa boa para eles. Aí, você tem 2014 que deve ter tido um aumentozinho pequeno e 2015 também, com aumentozinho pequeno. Lembrando que foi uma das poucas categorias que conseguiram aumento nesse período porque o Estado já sabia que iria ter dificuldade. [Ator Técnico]

Na avaliação de grande parte dos entrevistados, o trabalho repressivo teve maior peso dentro das estratégias do PPV que as ações preventivas, especialmente no que se refere às ações de proteção social. É entendido que as várias operações policiais que ocorreram, sobretudo nos quatro primeiros anos do programa, conseguiram reduzir substancialmente os índices de homicídios. Contudo, os efeitos destas ações repressivas tem um limite de saturação nos indicadores, sendo necessário maiores investimentos nos fatores atrelados à vulnerabilidade dos territórios e das pessoas envolvidas diretamente com os crimes violentos.

Então eles [policiais] têm orgulho disso. Mas, ao mesmo tempo, você tem áreas que eram mais violentas e que você tinha que dar uma resposta de polícia. E aí, isso foi feito muito nos primeiros quatro anos. E, depois que tirou aquela gordura, diminuiu bastante o número de homicídios, você tinha redução de 50%, 60%... No Recife mesmo, você conseguiu reduções bem expressivas.

Não foram resolvidas, né. Você tem um índice de criminalidade juvenil muito alto. Você tem evasão escolar entre os jovens muito alto. Então, são questões sociais, que, e a gente trabalhar isso aqui, com certeza, esse número de homicídio vai reduzir, só que a longo prazo. Então, tem esses fatores sociais, que são latentes. Que precisam ser atacados, né. Que essa parte aqui, de segurança, de repressão, ela foi feita. Vamos dizer quase exaurida, maximizada. Mas, chega um ponto que precisa atacar esse cara aqui. E é a questão do social, que está lá do mesmo jeito. Privilegiou muito a questão repressiva em detrimento da ação preventiva. [Ator Técnico]

Porém, esse modelo pautado por uma alta produtividade das ações policiais, por uma busca de resultados expressivos e imediatos, gerou alguns efeitos perversos para o restante do sistema de justiça criminal. Isso porque houve um aumento expressivo no volume de pessoas presas e inquéritos instaurados que, por consequência, desaguaram no Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e no Sistema Prisional. Neste sentido, grande parte dos entrevistados falou sobre as dificuldades destas organizações em dar os devidos encaminhamentos legais aos inquéritos.

Só que você chega num momento de um grande gargalo porque a polícia está fazendo o papel dela, tanto a Militar quanto a Civil. Só que o judiciário e o Ministério Público são os grandes gargalos. Com DHPP, porque ele [o governador] cria o DHPP, também, que é o Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa, e que começa a dar resultado. E aí [] deve ter dito da pulseira, georreferenciamento. Então a gente tinha mapa de Kernel, tudo isso. Então, a gente tinha a conclusão do inquérito com autoria, que, na época, era bem alta. Mas a gente não tinha resposta, não tinha júri, não tinha defensor, não tinha o MP também. Então, você tinha vários júris cancelados por ausência de defensor público. [Ator Técnico]

Outro ponto de crítica ao PPV está direcionado ao Sistema Prisional do estado. Segundo os entrevistados, os investimentos na área não foram suficientes e a quantidade de pessoas presas aumentou bastante depois do Programa, ampliando os problemas de superlotação, fugas e baixa ressocialização dos presos. Pelo que consta, a maior obra prevista – um Centro Integrado de Ressocialização, baseado no modelo Parceria Público Privado - foi abandonada antes da sua conclusão.

Você vê que Pernambuco aumentou o número de aprisionamento. Mas, lá não é onde que teve a maior taxa. O problema de Pernambuco aqui é que não tem presídios suficientes. Se a gente tivesse a quantidade, a razão de presídios inverso a população como em outros estados. Nós não teríamos essa crise. Que é um dos estados que tem a maior crise do sistema prisional. Teve uma fuga semana passada. Há um mês atrás, teve outra fuga. Então, você tem muitas pessoas saindo, né, nessas fugas. Você tem um sistema que não ressocializa.

Em relação a homicídio, salvo o engano, há alguns anos atrás, eu estava em uma reunião e Pernambuco foi o estado que teve a maior taxa de resolubilidade de inquéritos e aprisionamento dos homicidas, né. Em relação aos homicidas. Então, assim, em Pernambuco, quem matava estava sendo preso. Antes, não. Mas o problema é que esse cara está indo no sistema. Uma parcela sai em fuga. []. Não ressocializa esse cara. Cumpre uma pena e volta. [Ator Técnico]

Mas enfim, a gente tinha feito uma parceria público-privada para construir um centro integrado de ressocialização. Que é em Itaquitinga. Eu acho, enfim, vai ser um acho bem grande. Ia dar uma aliviada grande né, no sistema. E outras obras mais. Só que essa como era público-privada, tudo indicava que ia rolar tranquilamente. E era a maior em termos de quantidade de vagas. A gente tinha feito outras, mas enfim, tudo

que dependesse da situação... toda aquela emoção né?! Essa daí a público privada né, que era tipo a maior esperança, a empresa abandonou a obra! [Ator Técnico]

Além disso, alguns entrevistados relatam que, diante deste cenário, tem havido muita dificuldade para se conseguir mandados judiciais exatamente pela consciência dos juízes sobre a situação do sistema penitenciário do estado. As audiências de custódia e a tornozeleira de monitoramento eletrônico têm sido trabalhadas como uma possibilidade de aliviar minimamente o sistema prisional.

Então assim, isso é um desafio grande e tem mais desafios. Acabou acho que é natural que se queira resultados rápidos né?! Tudo aconteceu muito voltado para as policias, para a SDS. Então se investiu muito em SDS, se cobrou muito da SDS, mas a gente não avançou muito em prevenção e pior ainda, não avançou muito em ressocialização. Então hoje a gente está com problema seríssimo além de todos, por quê? Como todo nosso sistema prisional está super lotado, hiper lotado, mega lotado, o sistema judiciário que é um grande parceiro do Pacto hoje, tem diversas resistências para expedir mandato. Então veja, a gente tem a criminalidade solta... [Ator Técnico]

Sugestões de Aprimoramento

Diante dos graves problemas apontados em relação aos presídios, os entrevistados indicam que as audiências de custódia e a tornozeleira de monitoramento eletrônico têm sido trabalhadas como uma possibilidade de aliviar minimamente o sistema prisional.

A polícia não vai ter mandato para cumprir porque o Judiciário não expede, para não sobrecarregar o sistema que já está sobrecarregado. Então a gente fica aqui meio que enxugando o gelo né?! Então, aí, para completar, enfim, a gente entende que é uma determinação e que é necessário, mas é fato: as audiências de custódia foram implementadas no país né?! [Ator Técnico]

A gente ainda tem um número pequeno de vagas em comparação à demanda. Mas aí, qual foi uma das soluções que vêm sendo implementadas? Justamente o monitoramento eletrônico, porque é uma forma de você acompanhar sem... Já que as prisões estão acima da sua capacidade. Elas têm uma capacidade e têm que atender um número maior. Mas é uma área que a gente tem que avançar e que a gente vem avançando agora, a partir do segundo mandato de Eduardo e, agora, no mandato de Paulo Câmara. [Ator Técnico]

Neste contexto, a necessidade de fortalecimento das ações de prevenção é um dos grandes desafios do Pacto pela Vida, segundo os entrevistados. É importante destacar que o Comitê do PPV conta com a participação da Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e

Juventude, que cuida de duas câmaras: a de Prevenção, que é do Governo Presente e a de Enfrentamento ao crack, que cuida do Programa Atitude. Contudo, as suas ações são consideradas muito pontuais e difíceis de serem mensuradas como eficientes ou não para o controle da criminalidade.

Não posso dizer também com precisão, é que a prevenção, ela focou em alguns pontos, algumas áreas, alguns bairros mais críticos. Mas acho que ela não teve a mesma capilaridade, a mesma intensidade, em outros locais que deveriam ter. A prevenção, eu acho que não teve, assim, a mesma pegada.

Que é o projeto atitude, que é o projeto de recolhimento de pessoas viciadas em crack. Há um acompanhamento de recuperação dos viciados. Mas é o que eu digo. Eu acho que o termo prevenção, no meu ponto de vista. Eu posso estar equivocado. Eu acho que pode ser feito bem mais coisas. Eu acho que aí que está o viés do Pacto hoje para ele fazer sucesso: investir mais nessa prevenção [Ator Técnico]

O Governo Presente, ele deve ter sido lançado em 2009, 2010, mas a câmara de prevenção já foi pensada desde o início do Pacto. Só o que aconteceu, área social faz as suas atividades que são importantes, mas não procura medir, não procura encontrar, perceber se aquelas ações estão trazendo resultados positivos para a política. A gente tem que ir para outro caminho. E a gente percebeu em alguns momentos, que aí você também começa a ter as mudanças né?! [Ator Técnico]

A questão da comunicação é outro ponto a ser aperfeiçoado no PPV. Os entrevistados entendem que informações sobre o Pacto ainda não estão bem disseminadas na ponta e ainda se concentram nos níveis estratégicos das polícias. Seria necessário criar estímulos para fazer como esse fluxo de informações circulasse de forma completa.

Eu acho que o programa como um todo, o principal desafio, ainda que o programa chegue a ponta. Então o quê que a gente consegue? Como no pacto participam os comandos, até aí a gente chega. Daí para baixo é difícil, e aí talvez, talvez não, cabe a gente dar um estímulo maior para que esses comandos repassem para suas tropas. Que eles entendam de forma própria, e que repassem. [Ator Técnico]

Os entrevistados percebem que, apesar dos avanços trazidos pelo PPV, é preciso melhorar a articulação com os níveis federal e municipal. Pensando no primeiro ente federativo, foi destacado que o governo federal teria um papel fundamental na sustentação financeira dos projetos e programas de prevenção.

Mas eu acho que para melhorar a política hoje tem que ter uma articulação dos níveis municipais, estaduais e federais a respeito da prevenção. Prevenção, não se resolve só com o estado. Até porque o estado não tem recursos suficientes para isso. Muito

menos o município. A união tem que estar presente. Fazendo essa articulação forte nessa questão de prevenção. Eu acho que a União é muito mais responsável. [Ator Técnico]

Nesta direção, a relação do PPV com os municípios de Pernambuco é uma questão que carece de aprimoramento. De acordo com os entrevistados, ainda há pouco envolvimento dos municípios do estado com as questões relativas à segurança pública. O único caso em que essa relação encontra-se melhor estabelecida é com a Prefeitura de Recife, mesmo assim ela ainda ocorre em um nível de relação mais pautada pela pessoalidade que por uma relação institucional com objetivos, funções, procedimentos e rotinas pré-definidas.

Outra coisa que a gente conseguiu avançar muito pouquinho, mas também teve o contexto – a contribuição dos municípios. Eles têm responsabilidade sobre o tema, mas não querem ter. É natural né, ninguém quer ter! Na verdade, “o que é ruim para que eu vou me meter, né?!” Na verdade, eu sempre escuto as pessoas dizendo: “Eduardo, não vá mexer nisso não! É muita broca” – “Não, vamos embora!”! Aí enfim, quando a pessoa enfrenta, ela enfrenta de verdade e é importante. Então assim, tirando Recife que, realmente, até pelo corpo gerencial da prefeitura do Recife ter sido do Estado... Porque na verdade nem é isso, com a eleição de Geraldo Julho, ex-secretário de planejamento do Estado, muita gente que é né, do Estado, que já está acostumado com o modelo, foi para a Prefeitura. [Ator Técnico]

Claro, com particularidades específicas, e a gente trocou muitas informações com as meninas da Secretaria de Planejamento da Prefeitura, e eu dizia: “Minha gente, entenda, a gente está aqui para contribuir, mas tem certas coisas que a nossa proporção é muito maior, e o Estado tem certas atribuições e a Prefeitura tem outras! Então vamos ajudar da forma que cabe a vocês né?!” Mas aí seria mais ou menos isso. Integração. Ela existe, de fato existe. Mas a gente percebe que ainda é muito mais pessoal, que Institucional. [Ator Técnico]

Neste contexto, é importante destacar a criação do Centro Comunitário da Paz Governador Eduardo Campos (COMPAZ), inaugurado em março de 2016, em uma comunidade vulnerável e com histórico de violência em Recife. O COMPAZ é inspirado no modelo de Bogotá e no próprio PPV do estado, porém tem um cunho prioritariamente preventivo. O Centro tem como objetivo promover a cultura de paz e a segurança cidadã, através da promoção de diversas atividades esportivas e de cidadania e tem a expectativa de realizar 40 mil atendimentos mensais. Entre as atividades desenvolvidas, destacam-se: biblioteca, atividades esportivas e culturais, Procon, mediação de conflitos, atendimento especializado às mulheres vítimas de violência, sala do empreendedor, atividades, oficinas cidadãs, aulas de Inglês, Espanhol e reforço escolar (Português e Matemática) e práticas Integrativas (Tai chi chuan, ioga, biodança, meditação). Além disso, conta com espaço para

treino e competições ofertando sete modalidades de artes marciais: Jiu jitsu, Judô, Capoeira, Luta Olímpica, Taekwondo, Submission e Aikido. Vários profissionais que atuam no COMPAZ são moradores da própria comunidade (PERNAMBUCO, 2016).

O COMPAZ é o equipamento público do chamado de *Pacto Pela Vida* de Recife e, apesar de diferente, atua de forma complementar ao *Pacto Pela Vida* estadual. Conforme mostra o entrevistado, a seguir:

É o Pacto municipal, a gente está ainda naquela fase bem de implementação. É um pacto completamente diferente do estado. Aqui as soluções... Aqui você não tem a força... Você não tem aquele trabalho de polícia ostensiva. Então você vai trabalhar o território mesmo. Então como é que você faz o Pacto pela Vida? Com a retaguarda, as ações sociais, ações de saúde, ações de esportes. Então são essas ações sociais e de serviços. Então é atendimento à mulher vítima de violência, centro de referência, centro de referência dos direitos humanos, o CRAS [Centro de Referência de Assistência Social], o CREAS [Centro de Referência Especializado em Assistência Social], enfrentamento às drogas, reordenamento urbano. [Ator Técnico]

Então você vai ter que trabalhar o território, iluminar, que foi o que a gente já fez em boa medida foi iluminar as áreas, requalificar praças, requalificar ruas. Então, isso é o que a gente vem fazendo. Então é um trabalho completamente diferente do Pacto do estado, que é um trabalho de polícia. Então ele é um trabalho complementar. Os Pactos, eles se complementam. O Pacto municipal, ele complementa o Pacto estadual. Então... Por quê? A gente vai entrar com a retaguarda. A gente vai trabalhar o território. Então você vai fazer a intervenção física no território, vai mudar... Que a Colômbia fez isso muito bem e que o Rio de Janeiro poderia ter feito. [Ator Técnico]

No entanto, apesar da complementariedade dos PPV municipal e estadual, essa aproximação e desenho dos modelos de atuação conjunta das duas políticas ainda não foram construídos de forma estruturada pelos dois entes federativos. Além deste a unidade do COMPAZ, está prevista a entrega de mais quatro Centros em bairros estratégicos da periferia do Recife.

Pois é, na verdade, digamos que o projeto Com Paz, ele foi tipo assim, gerido e executado dentro da prefeitura. A gente não participou muito. Tenho certeza que vai contribuir demais, e aí naturalmente como a gente repassa para eles os dados de criminalidade, então eles escolheram os lugares, claro, atendendo para a disponibilidade de local, mas assim, em termos de prioridade, de onde construir o ComPaz, eles foram vendo as áreas mais violentas, então tem essa leitura mesmo. É... Mas sinceramente, a gente não... É uma contribuição a mais, mas não tem muita ligação o *Pacto Pela Vida* com o *Pacto Pela Vida* do Recife, em relação ao Com Paz não. Mas é um instrumento que vai ajudar! Mas não teve nada além, muito além disso não. [Ator Técnico]

Passados quase 10 anos, o PPV tem se apresentado como um programa com sustentabilidade institucional, capaz de resistir à mudança de governo e tensões inerentes à complexidade de uma gestão colegiada multisetorial e do enfrentamento do fenômeno criminal. Após a implementação do conjunto de ações preventivas e repressivas que compõem o programa, a partir de uma observação da evolução histórica das ocorrências, é possível perceber que houve reduções substanciais na quantidade de crimes contra a vida em Pernambuco. Alguns trabalhos descrevem que, no período de 2007 a 2013, o estado de Pernambuco apresentou uma redução de 39% na taxa de homicídios, sendo que em Recife a redução foi de 60%. Além disso, 88% dos municípios pernambucanos chegaram a uma taxa de CVLI menor que a média nacional, que é de 27,1 por 100 mil habitantes (RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014: 14).

Assim como o “*Fica Vivo!*”, as entrevistas com os atores do PPV revelam que nem mesmo as experiências exitosas de políticas de controle de homicídios estão distantes de serem referências de planos, metas e objetivos perfeitos. Quando implementadas no contexto real, surgem efeitos inesperados e novas estratégias e ajustes precisam ser implementadas num ciclo quase ininterrupto. Por exemplo, ter aumentado a produtividade da polícia pode criar problemas para o sistema prisional, conforme percebido pelos entrevistados. Essas questões são importantes porque dão a real dimensão tanto da possibilidade de obter bons resultados quanto da complexidade que é a construção de políticas públicas de segurança no contexto nacional.

Muito se fala sobre o sucesso dos programas “*Fica Vivo!*” e Pacto pela Vida. Todavia, ainda são raros os estudos que tentaram mensurar os efeitos destes dois programas usando técnicas de estimação mais rigorosas e sofisticadas (SILVEIRA NETO et al. 2014, PEIXOTO; ANDRADE; AZEVEDO, 2008; SILVEIRA et al., 2010). É exatamente neste campo que se insere um dos objetivos deste trabalho: avaliar quantitativamente e qualitativamente quais os impactos ou efeitos dos Programas “*Fica Vivo!*” e *Pacto Pela Vida* sobre as taxa de homicídio em Belo Horizonte e Pernambuco, respectivamente. A seguir, serão apresentados os procedimentos metodológicos.

Avaliação de Efetividade dos Programas

Fontes de dados utilizadas

As fontes de dados para as análises realizadas neste estudo podem ser divididas em duas dimensões: uma diz respeito a natureza dos dados e, outra, relativa à unidade de análise. No primeiro caso, a principal fonte de informações consiste em registros oficiais de homicídios, provenientes das respectivas Secretarias de Defesa Social de cada estado em que os programas foram implementados, são objetos de avaliação. Em cada uma dessas secretarias, a disponibilização e o formato das bases de dados se deu de maneira distinta. Em Minas Gerais, obteve-se acesso a uma série histórica de registros de homicídios consumados para a cidade de Belo Horizonte ao longo do período entre 1998 e 2015. Em Pernambuco, a base de dados fornecida pela Secretaria de Defesa Social consiste em uma série histórica de registros de homicídios consumados para entre 2004 e 2015.

A outra dimensão consiste na unidade de análise. Os registros de homicídios obtidos para o município de Belo Horizonte continham informações do endereço, que permitiram o uso do georreferenciamento e, portanto, o tratamento desses dados em termos especializados, no formato de dados pontuais. Em Pernambuco, as informações disponíveis na base de dados não permitiram o mesmo nível de detalhamento e, portanto, trabalhou-se com os registros de óbitos por homicídio do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), do Datasus para o período entre 2000 e 2012. Os dados são disponíveis publicamente e podem ser obtidos no site do Ministério da Saúde¹¹. Essas diferenças em termos da unidade de análise dos dados, uma contando com registros pontuais e outra considerando dados agregados por área, implicaram na adoção de metodologias distintas para avaliar o impacto de implementação de cada um dos programas sobre a ocorrência de homicídios.

Adicionalmente, e com o intuito de tornar a análise de avaliação de impacto pós-implementação dos programas de prevenção de homicídios, esse estudo contou ainda com outras duas fontes de dados oficiais. Informações sociodemográficas usadas para caracterizar áreas, bem como medidas de controle estatístico, foram obtidas através das consultas às bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – Censo Demográfico de 2010. No caso do método utilizado para avaliar o programa *Pacto Pela Vida* implementado

¹¹ <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>

em Pernambuco, foi preciso tomar outros Estados da Federação como parâmetro de comparação. Nesse caso, a fonte de dados de homicídios, assim como no caso de Pernambuco, incluiu os registros de óbitos por agressão do SIM/DataSUS, dos estados de Alagoas e Paraíba.

A avaliação de impacto de uma política pública consiste no cálculo do contrafactual, ou seja, indica o impacto da intervenção sobre uma variável dependente, no caso desse estudo representado pelos registros de homicídios. Ao comparar a diferença nesta variável, seja no tempo ou no espaço, ao receber um tratamento (participar de um programa ou ser submetido à intervenção de política pública) versus uma situação oposta (grupo de controle).

Como uma mesma localidade como é o caso desse estudo não pode, ao mesmo tempo, receber e não receber a intervenção, o contrafactual verdadeiro é impossível de ser observado, e várias técnicas de avaliação são propostas para identificar um grupo de tratamento e um grupo de controle. A avaliação experimental é a técnica mais recomendada para a avaliação de impacto, uma vez que os grupos de tratamento e controle são escolhidos aleatoriamente. No caso desse estudo, essa técnica não foi possível devido a forma como as políticas foram implementadas, bem como o tipo de dados empíricos existentes. Contudo, outras técnicas quasi-experimentais de cunho econométrico são desenvolvidas e indicadas exatamente nos casos em que a aleatorização não é possível de ser realizada. Em alguns casos, porque o programa não é adequado a esta técnica ou porque os custos de avaliação são proibitivos. Portanto, buscando a metodologia mais indicada na literatura especializada, utilizou-se para avaliar o caso de Minas Gerais um modelo de escore de propensão que permite identificar dentro de uma mesma localidade, regiões similares que receberam e não receberam a intervenção da política. No caso de Pernambuco, optou-se por utilizar um modelo econométrico de diferenças em diferenças. Ambos recursos econométricos são descritos detalhadamente ao longo do trabalho, não obstante, ressalta-se que os autores estão cientes das suas limitações, muito embora, estes impedimentos não podem ser restritivos do objetivo proposto que diz respeito à avaliação de impacto dos programas implementados.

Por conta dessas questões, optou-se por apresentar as avaliações separadas para cada um dos programas e métodos utilizados. É importante destacar, a despeito do particionamento das análises, que os resultados apresentados não afetaram a avaliação de impacto dessas políticas nas taxas / incidência de homicídios, tão pouco impedem comparações entre os programas com respeito a sua efetividade enquanto política pública de controle e prevenção de homicídios.

Avaliação 1: Programa “Fica Vivo!”

Conforme demonstrado anteriormente na seção sobre as descrições dos programas, o “Fica Vivo!” implementado inicialmente na cidade de Belo Horizonte e depois disseminado para outras regiões do Estado de Minas Gerais é um programa de base territorial implementado em determinados territórios caracterizados, sobretudo, por uma elevada incidência de homicídios. Em Belo Horizonte, o programa atua em 13 localidades escolhidas devido ao seu alto índice de criminalidade violenta. Essas localidades, em conjunto, ocupam 566 setores censitários do total de 3.937 existentes em Belo Horizonte, segundo pesquisa censitária realizada em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Um setor censitário se refere a um conjunto agregado de domicílios situado em áreas contíguas e em um único quadro, isto é, urbano ou rural. Tendo em vista a focalização territorial do programa, adotou-se como unidade de análise para a avaliação de impacto do programa setor censitário. Nesse caso, obtive-se informações sobre homicídios consumados entre 1998 e 2015 para o total de 3.936 setores censitários na cidade de Belo Horizonte. Estes dados foram disponibilizados pela Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais. Embora as áreas de atuação do programa estivessem caracterizadas do ponto de vista da violência, foi preciso, também, identificá-las do ponto de vista sociodemográfico para comparar lugares com a presença do programa e sem a sua presença. Assim, a partir da base de dados de agregado de setores censitários do Censo Demográfico de 2010, encorpou-se à base original, informações sociodemográficas destes 3.936 setores. Ao fim dessa etapa, a base de dados final continha informações sobre homicídios para toda a cidade de Belo Horizonte no nível de setores censitários entre 1998 e 2015 e, para o ano de 2010, as características sociodemográficas de cada setor censitário.

O modelo empírico de avaliação do Programa “Fica Vivo!”

É importante destacar que a escolha dos métodos de avaliação apresentados a seguir foi feita em função da característica do programa, bem como do tipo e natureza dos dados disponíveis que permitiam tal análise. Com relação ao primeiro caso, destaca-se a característica territorial que fundamentou a implantação do programa desde seu primeiro núcleo de atuação e que posteriormente foi disseminado tanto para outras áreas da cidade como para outros municípios do Estado de Minas Gerais. Isso faz toda a diferença com

respeito a forma de se planejar uma metodologia capaz de avaliar o impacto das ações implementadas sobre determinado fenômeno, ou resultado esperado.

A avaliação de impacto consiste no cálculo do contrafactual, ou seja, ela deverá indicar o impacto da intervenção sobre uma variável dependente, nesse caso a média de homicídios, ao comparar a diferença nesta variável quando uma localidade vier a receber um tratamento (participar de um programa ou intervenção de política pública) versus uma situação em que esta localidade não receberá a referida política (grupo de controle). Como uma dada localidade não pode, ao mesmo tempo, receber e não receber o tratamento de uma determinada política pública, o contrafactual verdadeiro é impossível de ser observado, e várias técnicas de avaliação são propostas para identificar um grupo de tratamento e um grupo de controle. A avaliação experimental é a técnica mais recomendada para a avaliação de impacto, uma vez que os grupos de tratamento e controle são sorteados aleatoriamente. No caso desse artigo, não é possível fazer uma avaliação experimental pela forma como o programa foi implementado. Entretanto, existem diversas técnicas quasi-experimentais de cunho econométrico que possibilitam a avaliação de impacto das políticas públicas (ANGRIST; PISCHKE, 2008: 9-16; VERGARA, 2012; CHIODA; MELLO; SOARES, 2015).

Para analisar o comportamento da incidência de homicídios nas áreas em que o Programa foi implementado, a fim de avaliar o seu impacto com relação à essa modalidade de crime, foi preciso adotar a seguinte estratégia de análise: num primeiro momento, foram selecionadas áreas similares às aquelas onde o “*Fica Vivo!*” foi implantado com respeito a indicadores sociodemográficos, através da utilização de uma metodologia conhecida por *escore de pareamento* (VOCHT et al., 2015).

O uso do *matching*, ou pareamento, é uma alternativa metodológica que recentemente tem sido muito utilizada em situações em que é preciso comparar grupos através de experimentos que não foram criados através de simulação aleatória, ou seja, não existe um grupo de controle experimental em termos clássicos (CAMPÊLO; SILVA, 2005; GUO; FRASER, 2010; ANGRIST; PISCHKE, 2008: 51-66). Situações como essa implicam no que se denomina de viés de seletividade, isto é, pode-se escolher grupos de comparação cujo princípio seja determinado pela não-aleatoriedade. Assim, uma técnica que pode minimizar o efeito desse viés de seletividade de desenhos de pesquisa não aleatórios é o pareamento por *escore de propensão* (*propensity score matching*).

A lógica de técnicas de pareamento, fundamentalmente, é baseada na teoria do contrafactual onde há o emprego da linguagem de tratamento e controle. Com isso, pode-se

observar os resultados para aqueles que receberam o tratamento e para os que não receberam. Em suma, o objetivo desse recurso metodológico relativo ao pareamento é encontrar um grupo de comparação ideal em relação ao grupo de tratamento a partir de uma amostra de não participantes. A relação de proximidade entre os grupos é medida em termos das características observáveis. (LÉRIDA, 2006; SIGNORINI; QUEIROZ, 2011).

No caso de uma análise totalmente experimental, a aleatorização garante que os grupos de tratamento e de controle sejam iguais em seus atributos observáveis (por exemplo, idade, educação, sexo, renda, etc.) quanto em seus atributos não-observáveis. A técnica do pareamento por escore de propensão, adotada nesse trabalho, visa garantir a similaridade entre os grupos de tratamento e controle no que tange aos atributos observáveis, mas não assegura os atributos não-observáveis. Isto significa que, se somente os atributos observáveis podem causar viés nas medidas de impacto, então a estimativa quase-experimental dará uma boa medida de impacto. Por outro lado, se as variáveis não-observáveis afetam o impacto do programa, então ainda poderá haver um viés na medida de impacto, que não será estimada no exercício. Todavia, esta é uma limitação da técnica e aponta para uma análise cautelosa dos resultados, não obstante, é a única possibilidade de avaliar os programas com a base de dados disponibilizada e pela forma com que o programa foi implementado (SOUZA; RIOS-NETO; QUEIROZ, 2011; CURRIE, 2003; ROSENBAUN; RUBIN, 1983).

De acordo com a terminologia utilizada por Heckman, Ichimura e Todd (1997), pode-se representar a situação de tratamento de um indivíduo, ou unidade de análise, através de uma variável *dummy*, D , que possui valor igual a 1 se ele participa do programa e valor 0, caso não participe. O valor da variável de interesse (resultado esperado) será representado por Y_{1i} , caso o indivíduo i esteja sujeito ao tratamento (1), e Y_{0i} o valor da mesma variável, caso este indivíduo não esteja exposto ao tratamento, compondo, portando, o grupo de controle (0). Com base nesse raciocínio, é possível estimar o efeito do tratamento sobre o indivíduo i da seguinte forma:

$$ATT = Y_{1i} - Y_{0i}$$

Nesse sentido, o impacto médio do programa sobre os indivíduos participantes, ou áreas selecionadas para receber o programa será:

$$ATT = E(Y_{1i} - Y_{0i} | D=1)$$

Pode-se usar Y_{0i} como contrafactual somente se a diferença entre $Y_{1i} - Y_{0i}$ for igual a zero. Nesse caso, a expressão acima representa o valor esperado (média) da diferença da variável de impacto referente à situação de cada área receber o tratamento (o programa de intervenção) para o grupo de áreas tratados. Na literatura de avaliação, $E(Y_{1i} - Y_{0i} | D=1)$ é denominado efeito do tratamento ou efeito médio do tratamento sobre o tratado (*Average Treatment Effect on Treated* (ATT)).

Note que, diante da impossibilidade de se observar o comportamento dos indivíduos tratados caso não tivessem sido tratados, a ideia do método é comparar com indivíduos que de fato não foram tratados. No entanto, o simples fato de alguns indivíduos ou áreas já serem tratados implica em diferenças importantes entre os dois grupos. É por isso que utiliza-se como contrafactual Y_{0i} apenas nos casos em que a diferença entre $Y_{1i} - Y_{0i}$ for igual a zero. A dificuldade está no fato de se estimar esse valor dada as diferenças nas características observáveis e não observáveis entre os grupos de tratamento e controle que podem levar a conclusões imprecisas.

Para solucionar o problema acima, pode-se estimar um ATT respeitadas certas suposições menos restritivas, afim de gerar um modelo mais geral da estimativa do efeito médio do tratamento, baseando-se em características individuais observáveis no pré-tratamento. Para tanto, é necessário supor que, dado um vetor de características observáveis X , as pessoas / áreas terão a mesma probabilidade de serem escolhidas para comporem um dos grupos. Assim, método conhecido como *Propensity Score Matching*, ou Pareamento baseado no Escore de Propensão é muito utilizado para a seleção de um grupo de controle a partir da amostra analisada.

Como apresentado e discutido brevemente, o pareamento por escore de propensão justifica-se pelo fato do método minimizar o efeito do viés de seleção, reduzir a limitação de pareamento quando se considera muitas variáveis observáveis e uma base de dados reduzida, sobretudo com respeito a indivíduos ou áreas não tratadas.

De acordo com Maffioli (2011), o pareamento por escore de propensão pode ser entendido como uma técnica para determinação de “quase-experimentos”, baseada em algoritmos de pareamento de casos pertencentes a grupos distintos com o objetivo de se julgar

os efeitos de um determinado tratamento. Este método consiste em encontrar uma amostra de não beneficiários o mais semelhante possível da amostra de beneficiários, sendo que esta semelhança é medida em termos de diversas características observáveis

Rosenbaum e Rubin (1983), mostraram que tal método pode ser implementado através de uma única variável de controle, o escore de propensão $P(x)$, definido como a probabilidade condicional de um indivíduo receber o tratamento dado suas características observáveis X . Isto é::

$$P(X) = \text{Probabilidade } (D = 1 | X)$$

Essa técnica consiste na realização de um modelo Probit, ou Logit, em que a participação no programa como variável dependente binária, e como variáveis explicativas aquelas que determinam a provável participação. Nesse artigo, adotou-se o modelo Logit para estimar o escore de propensão, conforme apresentado no anexo 1.

Em seguida, o método visa criar valores de probabilidade de participação a partir dos modelos de regressão para todos os casos da amostra de beneficiários e não beneficiários, sendo estes valores denominados “propensity scores”. Estes valores estimados são divididos em K blocos igualmente espaçados, onde dentro de cada intervalo testa-se se a média dos escores de propensão entre beneficiários e não beneficiários são iguais a zero e sejam estatisticamente significativos. Caso em um dos intervalos essa seja diferente, então o dado intervalo é dividido ao meio e um novo teste é realizado. Esse procedimento é repetido até que em todos os intervalos a média dos escores de propensão entre as unidades de beneficiários e não beneficiários não difiram. Quando o número final de blocos for definido, segue-se para o cálculo do ATT.

Entretanto, um estimador de *propensity score* não é suficiente para estimar o ATT da variável de impacto, pois a probabilidade de se observar duas unidades com exatamente o mesmo valor de *propensity score* é, em princípio, zero desde que $p(X)$ seja uma variável contínua. Para resolver esse problema, quatro deles são os mais usados: Nearest-Neighbor Matching, Radius Matching, Kernel Matching e Stratification Matching (BECKER; ICHINO, 2002).

Nesse estudo, usamos o método de pareamento de *Kernel*, onde todas as unidades tratadas são pareadas com uma média ponderada de todas as unidades do grupo de controle.

Os pesos são, então, alocados de forma inversamente proporcional à distância entre os escores de propensão dos grupos de tratamento e controle. O estimador de kernel é dado por:

$$\tau^K = \frac{1}{N^T} \sum_{i \in T} \left\{ Y_i^T - \frac{\sum_{j \in C} Y_j^C G\left(\frac{p_j - p_i}{h_n}\right)}{\sum_{k \in C} G\left(\frac{p_k - p_i}{h_n}\right)} \right\}$$

Onde, $\mathbf{G}(\cdot)$ é a função de kernel e h_n é um parâmetro da largura da banda (bandwidth). Sob condições padronizadas a largura da banda e o kernel são estimadores consistentes da resposta contrafactual Y_{i0}

$$\frac{\sum_{j \in C} Y_j^C G\left(\frac{p_j - p_i}{h_n}\right)}{\sum_{k \in C} G\left(\frac{p_k - p_i}{h_n}\right)}$$

De forma simplificada segue abaixo os critérios utilizados para seleção do grupo de controle e também os resultados da aplicação do propensity score matching:

Primeiramente definimos quatro variáveis de controle para a comparação dos grupos:

- Proporção de domicílios com coleta de lixo (Prop_dom_coleta)
- Proporção de responsáveis pelo domicílio com renda de até um salário mínimo (Prop_PRR1SM)
- Proporção de responsáveis pelos domicílios de cor/raça branca (Prop_BRA)
- Proporção de homens de 15 a 29 anos nos setores censitários (Prop_H1529)

Depois disso, decidiu-se por filtrar a busca a partir de dois parâmetros:

- Serem idênticas às áreas de tratamento tendo como referências as quatro variáveis acima;
- Diferenciar em média no máximo 5% em cada uma das variáveis acima.

Após a realização do procedimento foram selecionados 510 setores censitários sem a presença do programa que melhor se compatibilizaram com grupo de tratamento segundo os critérios definidos. Abaixo pode-se observar os dados do PSM. O resumo das estatísticas descritivas relativas aos casos utilizados no pareamento pode ser visualizados no anexo 1. Com a estimativa produzida pelo escore de propensão, gerado pela probabilidade de receber um tratamento dadas algumas características, se obtém uma única variável que sintetiza as informações relevantes inicialmente apresentadas em variáveis distintas. Isso permite comparar os grupos de tratamento e controle pois, através desse método, devem possuir características similares diferindo apenas da variável indicativa de implementação do programa. A partir disso, segue abaixo uma comparação entre o grupo de tratamento e o de controle, selecionado a partir do método descrito acima.

TABELA 1 – IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS COM E SEM O PROGRAMA “*Fica Vivo!*” - BELO HORIZONTE – 2010 – AMOSTRA UTILIZADA NO ESTUDO GERADA A PARTIR DO MÉTODO DE PSM

População total áreas com e sem o Programa “ <i>Fica Vivo!</i> ” – Belo Horizonte - Amostra utilizada no estudo gerada a partir do método de PSM - 2010			
	N (setor censitário)	Total da População	% População
População total nas áreas com o programa	566	340.300	51,7%
População total nas áreas sem o programa	510	318.292	48,3%
Total	1076	658.592	100,00%

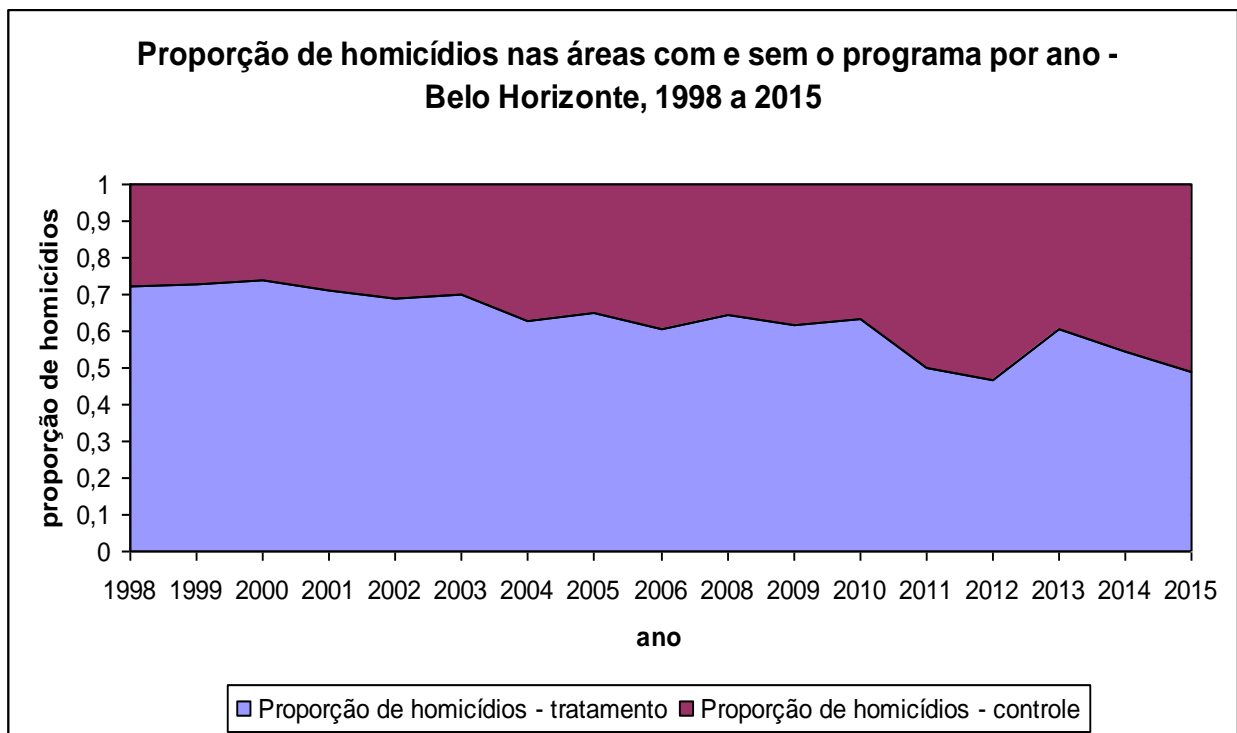
Fonte: Tabulação própria

As características sócio demográficas e da estrutura física desses dois grupos utilizados nesse estudo podem ser analisadas a partir das tabelas com os dados descritivos disponíveis no anexo 2 desse relatório.

Análise dos dados para avaliar o efeito do Programa “*Fica Vivo!*”

Diante dos dois grupos utilizados para comparação, o primeiro passo foi traçar a tendência de homicídios observados nessas duas áreas ao longo dos anos analisados, por meio da média anual nos grupos e da proporção de homicídios que cada grupo tem com relação ao total observado nas duas áreas.

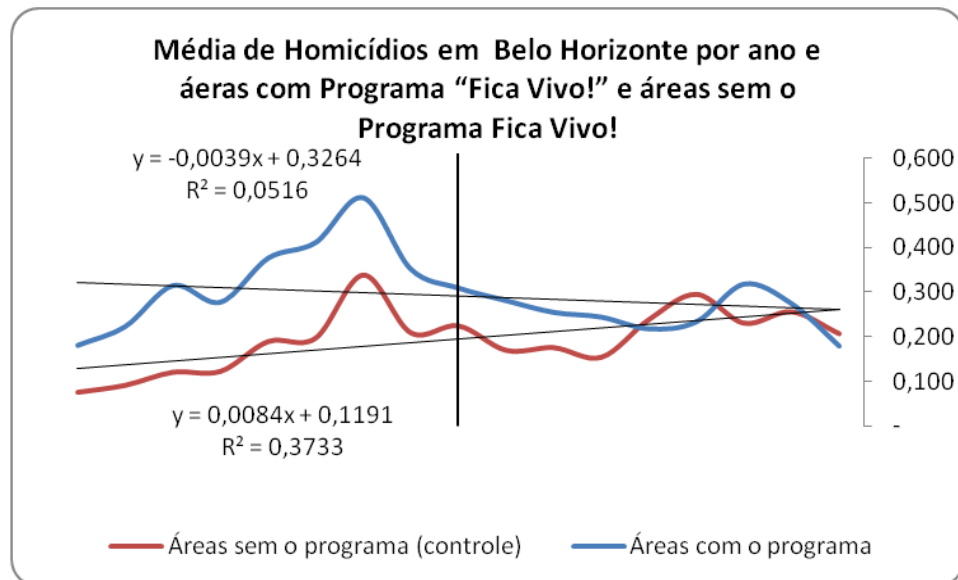
GRÁFICO 1 - Proporção de homicídios nas áreas com e sem o programa por ano.
Belo Horizonte, 1998 a 2015



Fonte: Elaboração própria

É possível observar que ao longo do tempo a proporção de homicídios observados nas áreas com a presença do programa apresenta tendência de queda ao longo dos anos, principalmente a partir de 2004. Outra análise relevante foi realizada para analisar a tendência temporal a partir das médias anuais. Nesse caso, é possível observar que existem duas tendências temporais da incidência média de homicídios ao longo do período que compreende os anos de 1998 a 2015. As áreas onde o programa foi implementado, além de possuir uma média anual muito superior ao grupo de controle, apresenta duas situações opostas que se distinguem em função da adoção do programa como política pública em 2005.

GRÁFICO 2 - MÉDIA DE HOMICÍDIOS EM BELO HORIZONTE ÁREAS COM E SEM O PROGRAMA “FICA VIVO!” – 1998 A 2015



Fonte: Elaboração própria

Como se pode observar, entre os anos de 1998 a 2004, nas áreas do “Fica Vivo!”, a incidência de homicídios é crescente e, após o ano de referência da implantação do programa, verifica-se uma alteração nesse comportamento a ponto de fazer com que a tendência geral ao longo dos 17 anos assumira um comportamento linear e descendente. Por outro lado, nas áreas consideradas de controle, sem a adoção do programa, a tendência ao longo do mesmo período é de crescimento constante cujas médias de homicídios em cada setor censitário passaram de 0,076 em 1998 para 0,208 em 2015, ou seja, tendo um crescimento de 273%.

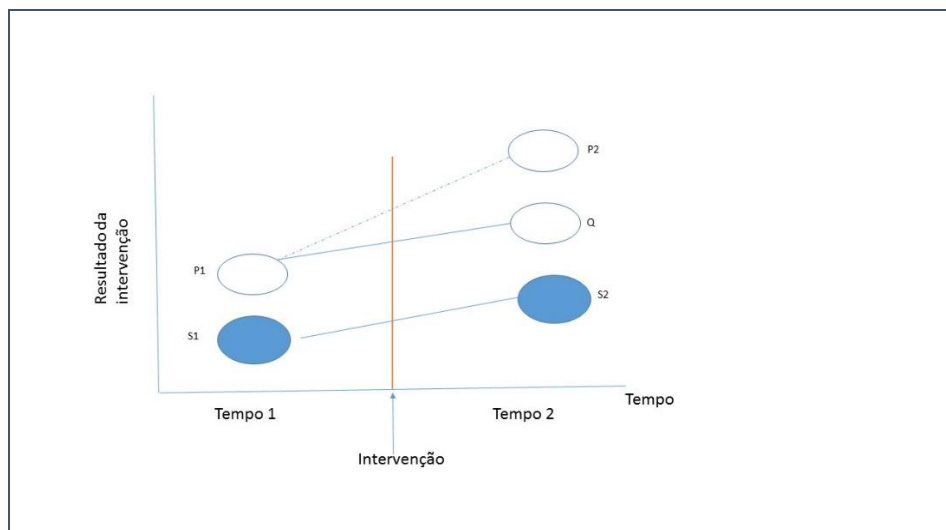
Aplicação do Método de Diferenças em Diferenças para mensurar o impacto do Programa “Fica Vivo!” na média de homicídios por setores censitários.

No entanto, embora essa parte das análises permitam uma comparação entre grupos similares em termos sociodemográficos, é preciso aprofundar a investigação a fim de encontrar evidências estatisticamente significativas para certificar de tal afirmação. Nesse sentido, optou-se por implementar outra metodologia capaz dar subsídios sobre a real efetividade do programa nas áreas em que foi implementado. O recurso utilizado, para tanto, é conhecido como método das diferenças em diferenças, em que as unidades de análises foram

divididas em 4 grupos: grupo de controle antes da mudança, grupo de controle depois da mudança, grupo de tratamento antes da mudança e grupo de tratamento depois da mudança.

O método das diferenças em diferenças pode ser melhor apresentado por meio de uma representação gráfica. A Figura 2 ilustra uma situação hipotética de um programa que é acompanhado em dois pontos do tempo. Nos dois pontos do tempo, têm-se informações sobre as localidades que participaram da intervenção pública e das localidades que não participaram dessa intervenção. O tratamento é representado pela letra P e o grupo controle pela letra S. As informações estão disponíveis em dois pontos do tempo, representados por 1 e 2 e a variável de interesse é medida nos dois grupos em dois pontos do tempo. O grupo de tratamento, P, sobre a intervenção e tem a sua variável medida novamente em 2. O grupo de controle, S, que não recebeu a política também é acompanhado em um segundo momento. A diferença final entre P2 e S2 não pode ser explicada apenas pela intervenção da política pública. Em primeiro lugar, já havia uma diferença inicial entre os dois grupos no momento 1 e existem outros fatores que poderiam explicar as diferenças observadas entre os dois grupos ao longo do tempo. O efeito do tratamento, é então observado pela diferença entre P2 e Q. Pode ser observado que a inclinação de P1 para Q é a mesma de S1 para S2, ou seja, estariam captando efeitos similares que não do tratamento.

FIGURA 1 - ILUSTRAÇÃO DO MODELO DE DIFERENÇAS EM DIFERENÇAS



Representando o método da Diferença em Diferença através da regressão linear e criando variáveis indicadoras que representam cada cenário, é possível avaliar o impacto da política sobre o grupo de tratamento comparativamente ao grupo usado como controle. No entanto, tecnicamente, é necessário controlar esse efeito por meio de outros fatores relevantes

na regressão, isto é, é importante isolar o efeito de outras variáveis que podem estar causando mudanças na variável estudada. Isto torna a análise desenvolvida menos robusta, mas não restritiva como esforço exploratório, pois permite uma primeira discussão sobre as tendências e variações nos homicídios em Pernambuco em relação a estados vizinhos que não contavam com programas específicos. Contudo, deve-se ressaltar que um modelo para obter resultados mais robustos deveria incluir variáveis de controle que possam captar outros efeitos que também contribuem para os resultados observados. Ou seja, metodologicamente, busca-se descobrir e isolar o efeito de todas as outras variáveis possíveis que podem estar causando mudanças na variável estudada (variável dependente). Com isso, evita-se que efeitos de outras variáveis venham a produzir algum tipo de viés (bias) nas estimativas obtidas. Em adição, busca-se, de forma mais adequada, o efeito puro do experimento.

No caso em questão, considerando a forma como os dados foram coletadas e o período temporal da análise, não foi possível uma modelagem econométrica mais completa. De todo modo, buscou-se incluir nos modelos de regressão as variáveis de contexto (Estado) e temporais (períodos mensais) que captam, mesmo que parcialmente, uma parcela de outros efeitos sobre a variação dos homicídios. Mais uma vez, os autores reconhecem a limitação do estudo no que diz respeito aos resultados obtidos, mas destacam que empiricamente os resultados obtidos devem ser analisados com respeito às potencialidades e limites das políticas públicas adotadas. Nesse estudo, iremos apenas considerar um modelo mais simples sem esse controle de outras variáveis. Desse modo, o modelo pode ser representado pela seguinte equação (ANGRIST; PISCHKE, 2008: 236):

$$\hat{Y} = \alpha + \beta_1 T_i + \beta_2 t_i + \beta_3 (T_i * t_i) + \varepsilon_i$$

Onde, \hat{Y} representa a variável estudada; α é o valor da variável estudada quando se analisa o grupo de controle antes da política; β_1 o impacto do grupo de tratamento na variável estudada; β_2 o impacto do segundo período sobre a variável estudada, β_3 o impacto pós-evento do grupo de tratamento, em relação ao grupo de controle, sobre a variável estudada e, ε_i erro aleatório não-observado.

Como se pode verificar a partir dos resultados apresentados na Tabela 2, a incidência média de homicídios no grupo de controle passa de 0,163 para 0,217 se comparado os períodos antes e depois de 2005, quando de fato inicia-se o processo de implementação e expansão do programa em Belo Horizonte. Para o grupo de tratamento, por outro lado,

observa-se o oposto, verifica-se uma redução de quase 20% da incidência média se comparado com o período anterior e posterior à implantação do programa. É possível constatar também pela tabela que as diferenças entre os grupos de tratamento e controle antes e depois da implantação do programa são estatisticamente válidas.

TABELA 2 - Método de Diferenças em diferenças antes 2005 e depois de 2005 para a média de homicídios por setor censitário - Belo Horizonte - Setores censitários com e sem o programa “*Fica Vivo!*”

Método de Diferenças em diferenças antes 2005 e depois de 2005 para a média de homicídios por setor censitário - Belo Horizonte - Setores censitários com e sem o programa “ <i>Fica Vivo!</i> ”					
Grupo Controle	Antes	Depois	Grupo de tratamento	Antes	Depois
Média de homicídios por setor	0,163	0,217	Média de homicídios por setor	0,327	0,266
Desvio padrão	0,277	0,257	Desvio padrão	0,436	0,296
Número de observações	3570	4590	Número de observações	3962	5094
Estatística IC	0,009	0,007	Estatística IC	0,014	0,008
Limite inferior IC	0,154	0,209	Limite inferior IC	0,313	0,258
Limite superior IC	0,172	0,224	Limite superior IC	0,341	0,274

Fonte: Tabulação própria

A Tabela 3 dimensiona o impacto da implantação do programa através das diferenças das médias entre tratamento e controle antes e depois da implantação do programa. É possível constar que o impacto global da implantação do programa na média de homicídios em cada área é da ordem de -0,115. Isso significa dizer que em média, a implantação do programa reduz em 0,115 a média de homicídios, por ano, nas áreas em que o programa atua.

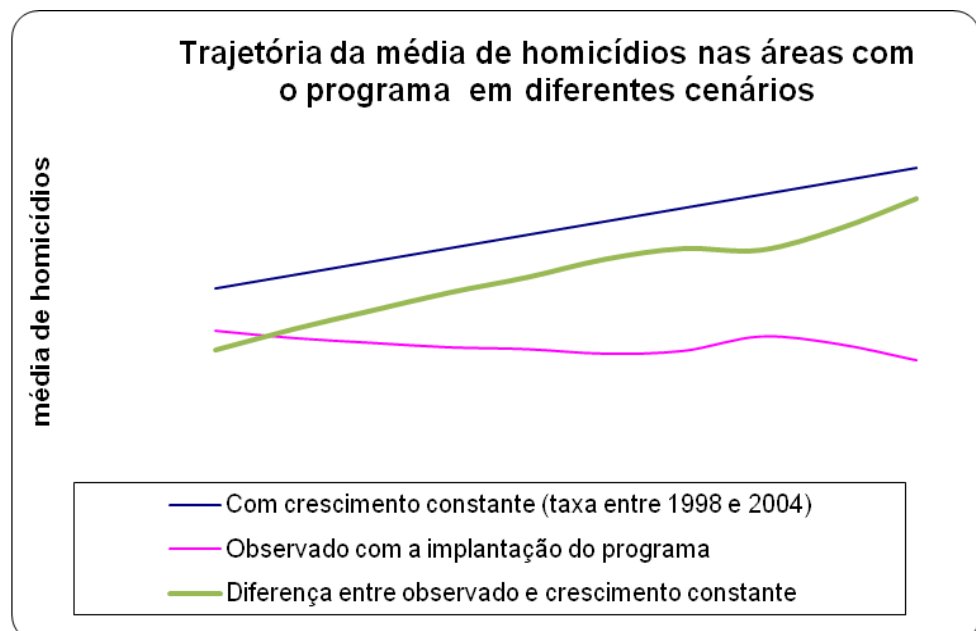
TABELA 3 - Impacto do Programa “*Fica Vivo!*” na média de homicídios por setor censitário - Belo Horizonte - Setores censitários com e sem o programa “*Fica Vivo!*”

Impacto do Programa “ <i>Fica Vivo!</i> ” na média de homicídios por setor censitário - Belo Horizonte - Setores censitários com e sem o programa “ <i>Fica Vivo!</i> ”			
	Antes	Depois	Diferença
Tratamento	0,327	0,266	-0,061
Controle	0,163	0,217	0,054
Diferença	0,164	0,049	-0,115

Fonte: Tabulação própria

Para descrever com mais clareza qual foi o efeito da implantação do programa nas áreas onde ele atua, apresentamos no Gráfico 3 uma estimativa de qual deveria ser a trajetória da média de homicídios nas áreas em três cenários distintos: a) caso a média de homicídios tivesse mantido a taxa de crescimento observada entre 1998 e 2004 nas áreas onde o programa foi implantado; b) os valores observados a partir da implantação do programa nessas mesmas áreas e; c) a diferença entre o primeiro cenário e o segundo. Assim foi possível comparar a trajetória que a média teria, sob essas premissas, com aquela observada nas áreas após a implantação programa. Os resultados indicam uma redução consistente do número de homicídios nas áreas de implementação do programa. Os impactos ficam mais nítidos quando observamos a diferença entre a tendência com base na média de variação de homicídios observada antes da implementação do programa e a tendência que incorpora a variação dos homicídios após o programa. Deve-se salientar, que o exercício apresenta apenas uma simulação contrafactual assumindo-se que a tendência dos homicídios permaneceria a mesma observada entre 1998 e 2004. Não há evidência que isso aconteceria, mesmo sem a implementação de uma política específica.

GRÁFICO 3 - Trajetória da média de homicídios nas áreas com o programa em diferentes cenários.



Fonte: Elaboração própria.

A partir da estimativa média de impacto gerada pela implantação do programa também foi possível projetar o número médio de homicídios que deixaram de ocorrer nas

áreas onde o programa atua devido a sua implantação. Realizou-se essa estimativa através da multiplicação do impacto médio pelo número total de setores censitários onde o programa atua.

TABELA 4 - Número médio de homicídios evitados por ano nas áreas onde o Programa “*Fica Vivo!*” atua.

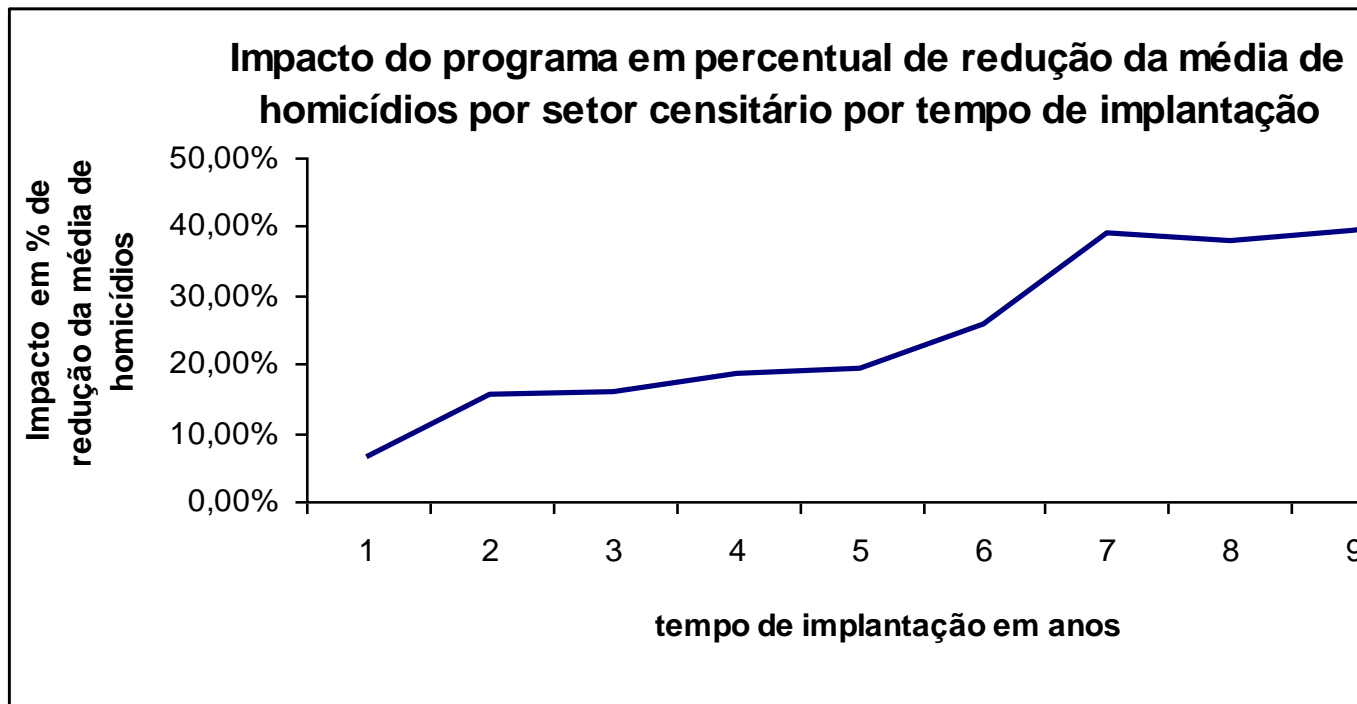
Número médio de homicídios evitados por ano nas áreas onde o Programa “ <i>Fica Vivo!</i> ” atua	
Indicadores	Dados
Redução média por área	-0,115
Nº de áreas com o programa	566
Número médio de homicídios evitados por ano	65,09

Fonte: Tabulação própria.

Os resultados indicam que, por ano, o programa pode ter evitado em média a ocorrência de 65 homicídios, o que equivale a 650 ao longo dos 10 anos de funcionamento do programa. Isso equivale à 43% do total de homicídios observados nas áreas onde o programa atua entre 2005 e 2015. Equivale também a 14% do total de homicídios observados em Belo Horizonte entre 2005 e 2015.

Constatada a efetividade do programa em termos de redução dos homicídios nos territórios onde foi implantado o programa *Fica Vivo!*, procurou-se analisar o seu impacto ao longo do tempo. Duas questões estão subjacentes à essa análise: primeiro, como o programa foi sendo expandido gradativamente pelas áreas “eleitas” na capital e, a outra, diz respeito a uma possível situação do que chamamos de multiplicação de benefícios ao longo do tempo. As análises, nesse caso, têm como linha de base o ano de 2005, início da implementação da primeira área e “*Fica Vivo!*” na capital. A partir daí outras áreas vão sendo instaladas até o ano de 2013. A partir desse momento, é relevante observar que ainda assim as áreas como um todo continuam se beneficiando do programa em termos de prevenção e redução de homicídios.

GRÁFICO 4 – IMPACTO DO PROGRAMA EM PERCENTUAL DE REDUÇÃO DA MÉDIA DE HOMICÍDIOS POR SETOR CENSITÁRIO POR TEMPO DE IMPLEMENTAÇÃO.



Fonte: Elaboração própria

É possível perceber que ao longo do tempo o impacto do programa em termos de redução percentual da média de homicídios aumenta. Percebe-se também que essa ampliação é maior entre o 5º e 7º ano de implantação do programa, período no qual ele alcança o maior número de áreas em Belo Horizonte. Após o ano 7, pode-se notar um incremento menor no impacto. Novamente isso pode estar relacionado, dentre outros aspectos, a um período de estagnação e/ou retração de investimentos no programa. Após o seu 8º ano, o programa deixou de ser ampliado tanto em termos de áreas de intervenção com de recursos alocados nas áreas já existentes.

Por fim, ressalta-se determinadas limitações com respeito ao acesso e disponibilidade de dados que poderiam permitir análises mais robustas, como bases de dados georreferenciadas para outras naturezas criminais. Além disso, a incompatibilidade das bases de setores censitários das pesquisas do IBGE para os anos de 2000 e 2010 dificultaram o controle das variações em termos sociodemográficas ao longo dessa década e, portanto, adotou-se usar apenas as informações mais recentes relativas a 2010. Evidentemente, críticas podem ser direcionadas com respeito a outro conjunto de variáveis não observadas nesse estudo, mas que os autores buscaram usar aqueles medidas provenientes de fontes oficiais e

disponíveis publicamente. Por fim, o método adotado também apresenta suas limitações em termos inferenciais mas, por outro lado, foi aquele considerado o mais adequado dado a revisão da literatura pesquisada para implementar tal avaliação.

Avaliação 2: Pacto Pela Vida - Pernambuco

A fim de verificar o impacto da introdução de uma forma de gestão da segurança pública no Estado do Pernambuco, denominada de Pacto pela Vida, este estudo utiliza a taxa mensal de homicídios, calculada a partir dos registros do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), do Datasus, com o intuito de mensurar o efeito dessa política na dinâmica desse tipo de ocorrência criminal. As taxas foram estimadas para os homens entre 15 e 29 anos, entre 2000 e 2012. Na construção deste indicador foi utilizado, no numerador, o número de óbitos registrados dentro do grupo populacional analisado, em cada um dos meses do período, e, no denominador, a população masculina no grupo etário contabilizada pelo IBGE nos anos em análise¹².

Cabe, mais uma vez, salientar que, em função das diferentes características das bases de dados (do “*Fica Vivo!*” e do *Pacto pela Vida*), foram adotadas diferentes estratégias de pesquisa para a avaliação dos programas. As particularidades das bases de dados levaram à adoção de diferentes estratégias metodológicas. Neste sentido, cada exercício de avaliação de impacto se refere à localidade onde cada um dos programas foi implantado. Os resultados identificados não são comparáveis entre si, uma vez que foram utilizadas diferentes estratégias de pesquisa e utilizam indicadores distintos.

O modelo empírico de avaliação do Programa *Pacto Pela Vida*

Diante disso, optou-se por trabalhar com a técnica de análise de séries temporais com a detecção de alteração do comportamento da variável de interesse através da definição de quebras estruturais para o período em que o programa *Pacto Pela Vida* esteve vigente. Este é um recurso metodológico já usado em outros estudos (BEATO FILHO; SILVA;

¹² Para os anos censitários (2000 e 2010) a fonte são o Censo de 2000 e o Censo de 2010, para os demais anos a fonte são as estimativas populacionais do IBGE.

TAVARES, 2008; SILVEIRA NETO et al., 2014) cujo interesse é exatamente avaliar o impacto de determinada política pública na dinâmica da série criminal. Ao adotar essa metodologia, considerou-se estar diante de uma situação de semi-experimento na qual os períodos de intervenção do programa é previamente delimitado. Em termos práticos, isto permite identificar a existência de mudança na tendência na taxa mensal de homicídios observada no período em que a gestão da segurança pública no Estado de Pernambuco assume uma nova característica, bem como se as alterações feitas na forma de policiamento preventivo tiveram impactos significativos na incidência desse tipo de delito.

Os testes estatísticos mais conhecidos (testes t, X2 ou F) são baseados na suposição de constância dos parâmetros do modelo. Nesta análise, os pontos de mudança que intervieram na gestão da segurança pública são conhecidos: Maio de 2007 e Outubro de 2008. Dessa forma, no caso de pontos de mudança conhecidos, Chow (1960) propôs um teste para averiguar a instabilidade dos coeficientes de um modelo de regressão por meio de um teste F (formulado para mudanças nos parâmetros) conhecido como teste de Chow. (BEATO FILHO; SILVA; TAVARES, 2008). Através dos resultados da equação estimada dos mínimos quadrados pelo método da regressão linear, calculou-se o teste de Chow na série das taxas de homicídios observada no Estado de Pernambuco.

Considerando \hat{Y}_i a taxa de mortalidade por homicídios esperada em determinado tempo i na área r , o modelo final pode ser visualizado a partir da expressão seguinte:

$$\hat{Y}_i = \alpha_r + \beta_{1r}X_i + \beta_{2r}D_2 + \beta_{3r}D_3 + \beta_{4r}D_2X_i + \beta_{5r}D_3X_i + \varepsilon_i$$

Onde $i = 1, \dots, 156$ e $r =$ região em estudo em que X_i é a variável tempo e D_2 (Período 1) e D_3 (Período 2) são variáveis binárias, codificadas como:

$$D_2 = \begin{cases} 1, & 89 \leq i < 106 \\ 0, & i < 89 \text{ ou } i \geq 106 \end{cases} \quad e \quad D_3 = \begin{cases} 1 & \text{se } i \geq 106 \\ 0 & \text{se } i < 106 \end{cases}$$

D_2 e D_3 são variáveis indicadoras;

X_i é a variável de tempo;

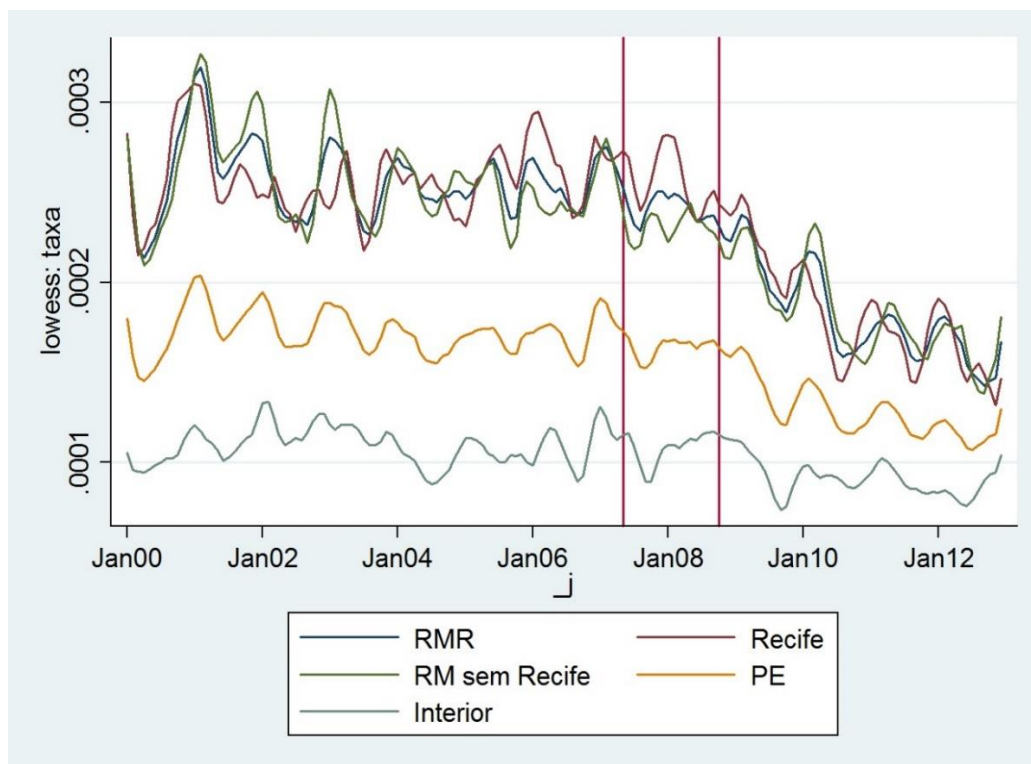
r remete a área em estudo.

Análise dos dados para avaliar o efeito do Programa *Pacto Pela Vida*

O Gráfico 5 permite visualizar o comportamento mensal da taxa mensal de mortalidade por homicídios, para os homens entre 15 e 29 anos, observada no estado de Pernambuco e outras regiões de interesse. Além disso, destaca-se na figura os dois períodos em que se deu a implementação do Programa Pacto pela Vida. O período de implementação pode ser dividido em 2 estágios: o primeiro, que se inicia em Maio de 2007, com duração de 17 meses, e um segundo período, caracterizado pela instalação do Comitê Gestor a partir de outubro de 2008¹³. Com o intuito de melhorar a visualização das séries de taxas, as curvas apresentadas no Gráfico 5 (assim como nos Gráficos 6, 7 e 8) foram suavizadas utilizando o método de regressão local de Lowess. Como destacam Cameron e Trivedi (2005: 310), trata-se de um método não-paramétrico em que, em cada ponto do eixo x, uma regressão local ponderada é ajustada.

GRÁFICO 5 – Evolução da Taxa Mensal de Homicídios Consumados em Pernambuco e outras regiões, 2000 a 2012, população masculina, entre 15 e 29 anos

¹³ Uma análise similar para um período restrito aos anos de 2004 a 2014 foi realizada por um dos autores desse artigo em parceria com acadêmicos da UFPE. Semelhança entre as publicações com respeito especificamente ao método utilizado no âmbito da avaliação do *Pacto Pela Vida* justifica-se pela orientação metodológica dos autores.



Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade – Datasus – Elaboração própria

No Gráfico 5, percebe-se uma queda na tendência das taxas em todas as localidades consideradas. A queda é, aparentemente, mais expressiva em Recife e na Região Metropolitana como um todo. A análise do gráfico deixa a impressão de que a queda das taxas de mortalidade por homicídio tenha sido mais expressiva partir do segundo período destacado. A menor variação das taxas foi observada no interior do estado, ainda que seja possível perceber uma queda no indicador.

Os resultados do teste de Chow foram diferentes para os dois períodos em análise. Como se pode observar na Tabela 5, apenas no segundo período de interesse (período posterior a outubro de 2008) os parâmetros foram estatisticamente significativos e puderam ser confirmados, também, por meio do resultado do p-valor dos coeficientes de interação entre o tempo e cada etapa do programa (inclinação da reta). Aplicou-se esse recurso metodológico considerando quatro áreas distintas, além do Estado como um todo: (1) a capital Recife; (2) a Região Metropolitana de Recife; (3) a Região Metropolitana de Recife, sem a capital; (4) interior do Estado sem a RMR e Recife.

TABELA 5 - Resultados de modelo regressão OLS para variável dependente taxa mensal de mortalidade (por 100.000), para PE, Recife, RMR, Interior de PE e RM sem Recife

VARIÁVEIS	RMR	Recife	RM sem Recife	PE	PE sem RMR
	tempo	-0,00767 (0,0125)	0,00860 (0,0171)	-0,0186 (0,0148)	-0,00347 (0,00732)
Período 1 (entre maio 07 e out 08)	0,055 (14,37)	20,03 (19,60)	-13,42 (16,96)	-3,091 (8,398)	-5,764 (7,951)
Período 2 (após outubro 2008)	12,59*** (3,800)	17,48*** (5,182)	9,289** (4,482)	7,327*** (2,220)	3,250 (2,102)
Período 1 * tempo	-0,0125 (0,148)	-0,212 (0,202)	0,122 (0,175)	0,0255 (0,0867)	0,0598 (0,0821)
Período 2 * tempo	-0,147*** (0,0311)	-0,195*** (0,0423)	-0,115*** (0,0366)	-0,0865*** (0,0181)	-0,0367** (0,0172)
Constante	26,03*** (0,642)	25,36*** (0,876)	26,49*** (0,758)	17,38*** (0,375)	11,00*** (0,355)

Observações	156	156	156	156	156
R ²	0,605	0,477	0,517	0,605	0,227

Erro padrão em parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * <0.1

Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade – Datasus – Tabulação própria

Os modelos, apresentados na Tabela 5, foram estimados considerando como variáveis independentes: o tempo; as variáveis binárias que indicam cada um dos períodos de interesse - Período 1 (entre maio de 2007 e outubro de 2008) e Período 2 (entre outubro de 2008 e dezembro de 2012); foram incluídas, também, como variável explicativa, a interação entre o tempo e cada um dos períodos. Em todos os modelos, a variável dependente foi a taxa de mortalidade de por homicídio para os homens entre 15 e 29 anos (por 100.000 habitantes). A Tabela 5 indica que a variável tempo não se mostrou estatisticamente significativa, o que sugere que a variação da taxa ao longo do tempo, no período analisado, não apresentou um padrão de variação regular.

A variável que indica o efeito do primeiro período de implantação do *Pacto Pela Vida* (Período 1) não apresentou significância estatística, em nenhum dos modelos estimados. Da mesma forma que a interação entre a mesma variável e o tempo. Não sendo possível, assim, identificar efeito da primeira fase do programa nas taxas de mortalidade observadas. Em contrapartida, o segundo período de interesse (depois de outubro de 2008), representado pela variável Período 2, na Tabela 5, mostrou-se estatisticamente significativo em quatro dos cinco modelos estimados (com exceção do interior de PE). No mesmo sentido, a interação entre o tempo e a variável Período 2 mostrou-se estatisticamente significativa em todos os modelos estimados. Ou seja, depois de outubro de 2008, observa-se uma queda na taxa de homicídios de homens entre 15 e 29 anos, o que sugere que o *Pacto Pela Vida* tenha apresentado resultados positivos na redução da taxa de mortalidade por homicídios dos homens jovens.

Diferença em diferença entre PE e AL e PB

Uma segunda abordagem para a avaliação efeito da Pacto pela Viva foi a análise de diferença em diferença. A estratégia foi a utilização das séries de taxas mensais de homicídios de estados vizinhos a Pernambuco, que não receberam a política pública, para a comparação do comportamento das mesmas ao longo do tempo. Para tanto, utilizamos as taxas mensais de

mortalidade por homicídios de Alagoas e da Paraíba, construídas nos mesmo moldes que as taxas calculadas para Pernambuco, assim como das capitais (Maceió e João Pessoa) e regiões metropolitanas destes estados.

A definição dos estados da Paraíba e Alagoas como contrafactuais para a avaliação do *Pacto Pela Vida* em Pernambuco se deu com base em alguns critérios específicos. Além de serem estados vizinhos contíguos - Alagoas está localizado na fronteira sul de Pernambuco e a Paraíba, por sua vez, na fronteira norte - são estados que apresentam similaridades em alguns importantes indicadores socioeconômicos e demográficos. A Tabela 6 mostra a seleção de algumas variáveis para estes estados. Foram considerados indicadores disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (BRASIL, 2013)¹⁴, bem como as mesmas variáveis utilizadas para a comparação dos grupos de tratamento e controle, no exercício anterior (avaliação do Fica Vivo!), provenientes do Censo Demográfico de 2010.

TABELA 6 - Indicadores Socioeconômicos e Demográficos de Pernambuco, Paraíba e Alagoas, 2010

Variável	Alagoas (AL)	Paraíba (PB)	Pernambuco (PE)
IDHM *	0,631	0,658	0,673
Expectativa de anos de estudo*	9,07	9,24	9,13
Índice de Gini*	0,63	0,61	0,62
Esperança de vida ao nascer*	70,3	72,0	72,3
Proporção de domicílios com coleta de lixo **	79,8%	77,7%	81,6%
Proporção de responsáveis pelo domicílio com renda de até um salário mínimo **	52,3%	54,6%	51,0%
Proporção de responsáveis pelos domicílios de cor/raça branca**	30,8%	38,7%	36,4%
Proporção de homens de 15 a 29 anos**	13,7%	13,5%	13,5%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano - PNUD, Ipea, FJP - 2013*; Censo Demográfico de 2010 - IBGE**

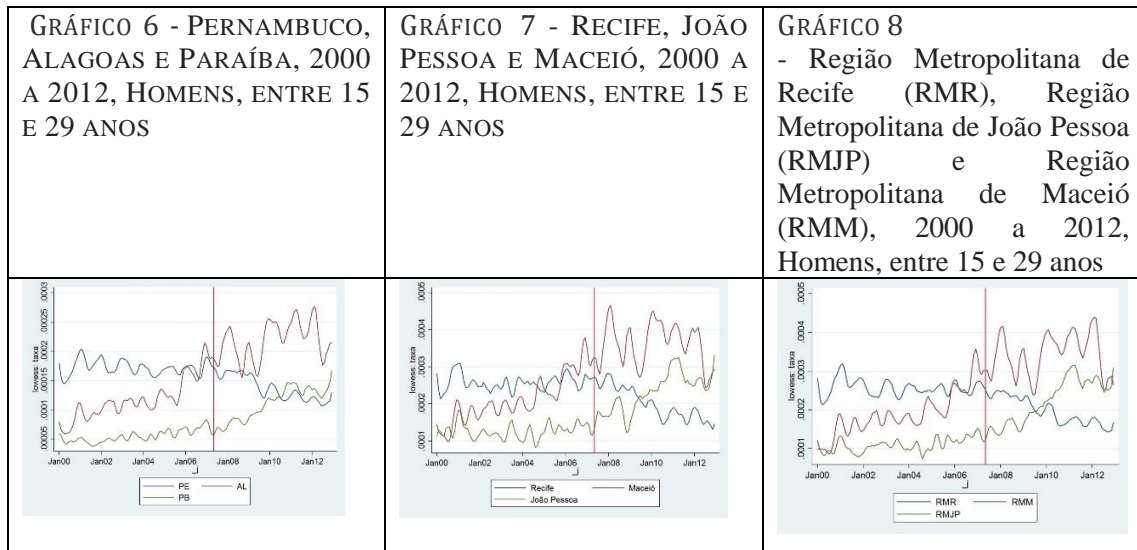
Os três estados apresentam IDHM (2010) médio, entre 0,600 e 0,699. Em Alagoas, o IDHM observado foi de 0,631, na Paraíba 0,658 e em Pernambuco, 0,673. A expectativa de anos de estudo é outro indicador em que estes estados apresentam resultados bastante próximos, com base em 2010, essa medida era 9,07, em Alagoas; 9,24, na Paraíba; e, 9,13 em Pernambuco. O Índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, mostra, também, perfis similares nos três estados. Com base em dados de 2010, o este indicador era 0,63 em Alagoas;

¹⁴ Disponível para consulta em <http://atlasbrasil.org.br/2013/>

0,61 na Paraíba; e, 0,62 em Pernambuco. Da mesma forma, a variação da proporção de domicílios com coleta de lixo, a proporção de responsáveis que cujo responsável recebia até um salário mínimo e a proporção de homens entre 15 e 29 anos na população apresentaram percentuais bastante próximos nos três estados (Tabela 6). Entre estas, a variável com diferença mais significativa foi a proporção de responsáveis pelos domicílios de cor branca, principalmente, em Alagoas (30,8%) quando comparado aos outros dois estados (38,7%, na Paraíba e 36,4%, em Pernambuco).

Outro ponto determinante para a definição de Alagoas e da Paraíba como estados de referência para a comparação a evolução das taxas de homicídios observadas em Pernambuco foi, no período considerado, a ausência naqueles estados de políticas públicas de combate aos homicídios comparáveis ao Pacto pela Vida. Assim, considerando as similaridades destes estados, expressas nos indicadores acima apresentados, e a ausência de políticas nos estados escolhidos, considerou-se a comparação de Pernambuco com os demais estados como um primeiro esforço para a avaliação do efeito do Pacto pela Vida. No entanto, é de fundamental importância salientar que os autores desse artigo estão cientes de que fatores internos específicos de cada estado podem ser determinantes para as taxas de homicídios observadas.

Os resultados identificados no presente trabalho podem servir como ponto de partida para o desenvolvimento de outras análises mais específicas do impacto do Pacto pela Vida. Contudo, o comportamento da taxa de homicídios (variável estudada) é apresentado de forma comparativa para os Estados de Pernambuco (tratamento) e de Alagoas e Paraíba (controles) entre os anos de 2000 a 2012. Em destaque na figura 1, gráficos 6, 7 e 8, observa-se o momento de implantação do programa *Pacto Pela Vida* (política, que divide o antes e o depois). Nesse caso, são apresentadas as séries mensais de homicídios para Pernambuco, Alagoas e Paraíba e, da mesma forma, o Gráfico 7 apresenta as séries de taxas do grupo de tratamento (Recife) e, como grupo controle, as taxas observadas nos mesmo período em João Pessoa e em Maceió. Por sua vez, o Gráfico 8 apresenta das taxas das três Regiões Metropolitanas aqui consideradas.



Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade – Datasus – Elaboração própria

A aplicação do método de diferença em diferença requer, idealmente, o controle de outros fatores que possam causar efeito da variável de interesse, isto é, é importante isolar o efeito de outras variáveis que podem estar causando mudanças na variável estudada. (PAZELLO; FERNANDES, 2004; ROSEMBAUM; RUBIM, 1983; DUGOFF et al., 2014). Nesse estudo, no entanto, tal controle não será utilizado. Como contrafactual, utilizamos as taxas observadas em estados vizinhos que, em tese, estariam sujeitos ao efeito de outras variáveis intervenientes de modo similar. Desse modo, o modelo pode ser representado pela seguinte equação:

$$\hat{Y} = \alpha + \beta_1 T_i + \beta_2 P_3 + \beta_3 (P_3 i * t_i) + \beta_4 \text{tempo} + \epsilon_i,$$

Onde, \hat{Y} representa a variável estudada; α é o valor da variável estudada quando se analisa o grupo de controle antes da política; β_1 o impacto do grupo de tratamento na variável estudada; β_2 o impacto do período posterior à implantação da política sobre a variável estudada, β_3 representa a interação entre a variável tempo e o período intervenção; β_4 o impacto do tempo na variável dependente e, ϵ_i erro aleatório não-observado.

Foram estimados seis modelos para avaliar o efeito do *Pacto Pela Vida* em Pernambuco, como mostra a Tabela 7. No primeiro modelo, foi utilizado como grupo de tratamento as taxas observadas no Estado de Pernambuco como um todo e, como controle, as taxas observadas, no mesmo período, em Alagoas. No segundo modelo, testamos o efeito na capital Recife, considerada como tratamento, comparada à capital Maceió, no caso, o grupo

de controle. Em seguida, no terceiro modelo, consideramos as regiões metropolitanas de Recife e Maceió. De modo análogo, os modelos serão estimados considerando os estados de Pernambuco e Paraíba, bem como as capitais Recife e João Pessoa e as respectivas RM. Em todos os modelos, a mudança esperada é decorrente da implantação do *Pacto Pela Vida* a partir do mês de maio de 2007.

TABELA 7 - Resultados de modelo regressão OLS para variável dependente taxa mensal de mortalidade (por 100.000) para PE, AL e PB (estado, capitais e RMs)

Variáveis	RMR X RMM	Recife X Maceió	PE X AL	RMR X RMJP	Recife X	
					João Pessoa	PE X PB
Tempo	0,0911*** (0,0175)	0,111*** (0,0181)	0,0580*** (0,0109)	0,0161 (0,021)	0,00789 (0,021)	0,0137 (0,0146)
Período 3	23,85*** (3,361)	32,89*** (3,476)	12,11*** (2,090)	-1,071 (4,029)	4,203 (4,031)	-1,72 (2,809)
Período 3 *						
Tempo	-0,155*** (0,0312)	-0,234*** (0,0322)	-0,0758*** (0,0194)	0,0302 (0,0374)	-0,00813 (0,0374)	0,00218 (0,0261)
Tratamento 1				-2,429** (1,213)		
Tratamento 2		-16,18*** (1,047)			-2,837** (1,214)	
Tratamento 3			-8,086*** (0,630)			2,778*** (0,846)
Constante	18,31*** (0,898)	18,58*** (0,928)	11,95*** (0,558)	17,58*** (1,076)	18,86*** (1,076)	10,80*** (0,750)
Observações	312	312	312	312	312	312
R ²	0,487	0,529	0,455	0,055	0,045	0,048

Erros-padrão em parênteses

Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade – Datasus – Elaboração própria

Na Tabela 7, estão apresentados os resultados dos modelos de regressão estimados. De modo geral, as variáveis que indicam o efeito do tratamento – após o período

de implantação do programa e a localização em Recife, na RMR e PE – sugerem que o *Pacto Pela Vida* surtiu efeito na redução das taxas de mortalidade para os homens entre 15 e 29 anos, quando comparado aos estados vizinhos a Pernambuco. As variáveis Tratamento 1 (RMR), Tratamento 2 (Recife) e Tratamento 3 (PE), quando comparadas às RMM, Maceió e AL, respectivamente, mostraram-se estatisticamente significativas e com o sinal negativo, indicando que o pertencimento ao grupo de tratamento surtiu efeito negativo nas taxas de mortalidade observadas. Em Recife, por exemplo, o efeito do tratamento foi de -16,18, quando comparado a Maceió, indicando uma redução significativa da taxa de mortalidade que, em alguma medida, deve ser atribuída ao Pacto pela Vida.

A comparação com João Pessoa, RMJP e o estado da Paraíba como um todo apresentou resultados similares, ainda que menos expressivos. O efeito do tratamento de PE em relação a PB, no entanto, não apresentou o sinal esperado. Em relação a João Pessoa, a redução da taxa de mortalidade por homicídio observada em Recife, no período posterior a maio de 2007, foi de, aproximadamente, 2,8. No mesmo período, os parâmetros indicam uma queda na taxa de mortalidade de homens entre 15 e 29 anos de 2,4, considerando a RMR, em relação à RMJP.

Por fim, mais uma vez, ressalta-se determinadas limitações com respeito ao acesso e disponibilidade de dados que poderiam permitir análises mais robustas no que diz respeito a avaliação do programa Pacto Pela Vida, implementado no Estado de Pernambuco. O método adotado também apresenta suas limitações em termos inferenciais mas, por outro lado, foi aquele considerado o mais adequado dado a revisão da literatura pesquisada para implementar tal avaliação.

Conclusão: Implicações para políticas públicas

O recrudescimento da violência urbana no Brasil nos últimos anos, particularmente aquela decorrente dos homicídios, tem pautado a agenda dos governos em diferentes níveis, principalmente no que tange as políticas públicas de prevenção e repressão aos homicídios. O impacto econômico e social dessa violência afeta diversas dimensões da sociedade, além de colocar o Brasil entre os países mais violentos do mundo. Empiricamente, a incidência dessas mortes demonstra uma seletividade sociodemográfica afetando desproporcionalmente homens jovens, negros e com baixa escolaridade e renda (PEREIRA; QUEIROZ, 2016). Outra evidência tem apontado para uma elevada concentração espacial, com incidência considerável em aglomerados urbanos caracterizados por uma intensa vulnerabilidade social.

Diante dessa realidade, procuramos demonstrar como o controle dos crimes violentos em territórios com incidência elevada é um desafio que precisa ser enfrentado pelos governos, o que implica numa forte articulação e integração entre atores locais (comunidade) e instituições (agentes públicos). Após a apresentação das experiências internacionais exitosas na prevenção e redução dos homicídios, focamos a análise em duas políticas públicas de controle dos homicídios implementadas em Minas Gerais, o programa “*Fica Vivo!*” e em Pernambuco, uma versão mais recente dessa política, o Pacto Pela Vida. Apesar de serem programas implementados em contextos distintos, buscamos avaliar o impacto dessas políticas na redução dos homicídios.

Os eixos centrais do programa *Fica Vivo*, implementado em Minas Gerais, consiste em ações de prevenção e repressão, em áreas com altos níveis de crimes violentos. Para que fosse possível sua implementação, a integração de esforços dos governos federal, estadual e municipal, do Ministério Público, do Poder Judiciário, bem como das organizações não governamentais e da sociedade civil foram cruciais para lograr êxito em sua implementação e continuidade. O projeto foi institucionalizado em 2003 e passou por um processo de expansão entre 2004 e 2014.

O *Pacto pela Vida*, implementado no estado de Pernambuco, por sua vez, tem como objetivo reverter a situação ocupada pelo estado entre os mais violentos do Brasil. Neste contexto, o Programa *Pacto Pela Vida* (PPV) surge em 2007 com uma proposta de combater os altos índices de crimes em Pernambuco, a partir de modelo gerencial voltado para o cumprimento de metas e busca de resultados. O Programa contempla ações estratégicas e procedimentos de gestão inspirados em experiências que provocaram uma diminuição acentuada em suas taxas de violência e criminalidade em cidades como Belo Horizonte, Nova York e Bogotá. Sua concepção teve como princípio a ampla participação social reunindo diferentes setores da sociedade mobilizados com a prevenção e redução dos crimes violentos, representantes governamentais e operadores do sistema de segurança pública para a elaboração de diagnósticos temáticos e definição de diretrizes. Assim como o “*Fica Vivo!*” o *Pacto Pela Vida* destaca-se pela integração das ações policiais, articulação entre poderes e prevenção social.

A partir de diversas fontes de dados, procuramos demonstrar a eficácia desses programas no que tange a prevenção e redução dos homicídios. De uma maneira geral pode-se dizer que os programas cumpriram seu respectivo objetivo e lograram êxito em reverter a

tendência de crescimento das taxas de homicídio. O programa Fica Vivo, por exemplo, contou com um impacto global de 0,115 na incidência média de homicídios. Isso implica dizer que, o efeito da implantação do programa, considerando constante todos os outros fatores, ao longo de 10 anos foram evitados 650 homicídios apenas em Belo Horizonte. Com respeito ao Pacto pela Vida, os resultados apontam para a mesma direção, isto é, sua implementação implicou em redução significativa da tendência de crescimento dos homicídios no Estado como um todo, e mais fortemente na capital Recife. A metodologia adotada nesse caso mostrou que em Recife, o efeito dessa política pública foi de -16,18 quando comparado a Maceió, indicando uma redução significativa da taxa de mortalidade que, em alguma medida, deve ser atribuída ao Pacto pela Vida.

Diante desses resultados, é possível afirmar que, embora muitos desafios ainda persistem no âmbito da implementação de políticas públicas dessa envergadura no Brasil, a metodologia adota para avaliar os impactos das duas políticas foi significativamente relevante em termos de prevenção e redução dos homicídios. Acredita-se que esse estudo possa suscitar debates mais profundos na necessidade de consolidar no país uma cultura de aplicação racional dos recursos públicos destinados a programas dessa natureza fundamentados em experiências internacionais com resultados já comprovados, bem como na intensificação de avaliações capazes de apontarem a direção mais eficaz de “replicação” dos modelos aqui desenvolvidos.

III – BIBLIOGRAFIA

ALCALDÍA, M. *Plan de ordenamiento territorial*. Alcaldía de Medellín, 1998.

ANGRIST, J. D.; PISCHKE, JS. *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. - Princeton University Press, 2008.

BANCO MUNDIAL. *Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em Áreas Urbanas da América Latina – Um Guia de Recursos para Municípios*, 2003.

BARATA R. B.; RIBEIRO M. A. S.; MORAES J. C. Tendência temporal da mortalidade por homicídios na cidade de São Paulo Brasil:1979-1994. *Cadernos de Saúde Pública*. v. 15, n. 4, p. 711-718, 1999.

BARROS M. D. A.; XIMENES R.; LIMA M. L. C. Mortalidade por causas externas em crianças e adolescentes: tendências de 1979 a 1995. *Rev. Saúde Pública* v. 35, n. 2, p. 142-149, 2001.

BEATO FILHO C. C.; ASSUNÇÃO R. M.; SILVA B. F. A. da; MARINHO F. C.; REIS I. A.; ALMEIDA M. C. de M.; *Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999*. *Cadernos de Saúde Pública* - v. 17, n. 5, p. 1163-1171, 2001. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/csp/v17n5/6324.pdf>> Acesso em: 06 Jun 2016.

BEATO FILHO, C. C. Estudo de Casos “Fica Vivo” Projeto Controle de Homicídios em Belo Horizonte. *Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial*, 2005.

BEATO FILHO, C. C. *Crime e Cidades*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BEATO FILHO, C. C.; SILVA, B. F. A.; TAVARES, R. Crime e Estratégias de policiamento. *Revista Dados*, v. 51, p. 51, 2008.

BECKER, S. O.; ICHINO, A. Estimation of average treatment effects based on propensity scores. U.S.: *The Stata Journal*, v. 2, n. 4, p. 358-377, 2002.

BRAGA, A. A.; KENNEDY, D. M.; WARING, E. J.; PIEHL, A. M. Problem-oriented policing, deterrence, and youth violence: An evaluation of Boston’s Operation Ceasefire. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38, 195-225. 2001

BRASIL, Atlas. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013*. 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>> Acesso em: 08 Jun 2016.

CAMERON, A. Colin; TRIVEDI, Pravin K. *Microeconometrics: methods and applications*. Cambridge university press, 2005.

CAMPÊLO, A. K.; SILVA, E. N. Filhos e renda familiar: uma aplicação do efeito quantílico de tratamento. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 3, p. 355-377, dez. 2005.

CDC - CENTER FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. *Homicide Trends and Characteristics Brazil, 1980-2002*. 2010. Disponível em: <<http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5308a1.htm>> Acesso em: 15 Jun 2016.

CHIODA, L.; MELLO, J. M. P.; SOARES, R. R. Spillovers from conditional cash transfer programs: Bolsa Família and crime in Urban Brazil. *Economics of Education Review* (no prelo), 2015.

CHOW, G. C. Tests of equality between sets of coefficients in two linear regression. *Econometrica*. 26(3), 591-605. 1960.

CRISP. Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisa de Vitimização em Belo Horizonte. Relatório de Pesquisa, 2002.

CURRIE, J. When do we really know what we think we know? Determining causality. Washington, DC: NICHD *Administration for Children and Families*, 2003.

DUGOFF, E. H.; SCHULER, M.; STUART E.A. Generalizing observational studies: applying propensity score methods to complex surveys. *Health Service Research*. 2014 Feb;49(1):284-303. doi: 10.1111/1475-6773.12090.

ELLIOTT, D. S.; MIHALIC, S. Issues in disseminating and replicating effective prevention programs. *Prevention Science*, 5(1), 47-53. 2004.

FELSON, M.; Clarke, R.V. *Business in crime prevention*. Monsey/New York: Criminal Justice Press, 1997.

GUERRERO, R. *Programa Desarrollo, Seguridad y Paz, DESEPAZ de la Ciudad de Cali, Programas Municipales para la prevención y atención de la violencia*. Banco Interamericano de Desarrollo - Prefeitura do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 29-30 Julio 1999.

GUO, S.; FRASER, M. W.; FRASER, M. W. *Propensity score analysis: Statistical methods and applications*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1 ed., 2010.

HECKMAN, J. J.; ICHIMURA, H.; TODD, P. E. Matching as an econometric evaluation estimator: Evidence from evaluating a job training programme. *The Review of Economic Studies*, v. 64, n. 4, p. 605-654, 1997.

LÉRIDA, J. L. de. The impact of exogenous variation in family size on women's labor force participation. In: CONFERENCE OF THE EUROPEAN SOCIETY FOR POPULATION ECONOMICS, 20, 2006, Verona. Anais. Verona: ESPE, 2006

MACEDO, A. O. *'Polícia, quando quer, faz!': análise da estrutura de governança do 'Pacto pela Vida' de Pernambuco*. Dissertação (Mestrado). Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012

MAFFIOLI, A. *Non-Experimental Methods: Propensity Score Matching and Difference in Difference*. IDB: Cuernavaca, 2011. Disponível em: <<http://www.impactevaluation2011.org/forum/wpcontent/uploads/2011/06/C5-commissioners-of-evaluationsfile-1.pdf>> Acesso em: 23 Jun 2016.

MCGARRELL E. F.; CHERMAK S.; WILSON, J.; CORSARO, N. Reducing homicide through a “lever-pulling” strategy. *Justice Quarterly*, 23, 214-231, 2006.

MIHALIC, S. F.; IRWIN, K. Blueprints for Violence prevention from research to real-world settings - factors influencing the successful replication of model programs. *Youth Violence And Juvenile Justice*, 1(4), 307-329. 2003.

MINAS GERAIS. Secretaria do Estado de Defesa Social. *Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo!* Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2009.

MINAS GERAIS. Decreto 43334/03, de 20/05/2003. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43334&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 08 Jun 2016.

PAZELLO, E. T.; FERNANDES, R. A maternidade e a mulher no mercado de trabalho: diferença de comportamento entre mulheres que têm e mulheres que não têm filhos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 31. Anais... João Pessoa: Anpec, 2004.

PEIXOTO, B. T.; ANDRADE, M. V.; AZEVEDO, J. P. *Avaliação econômica do Programa Fica Vivo: o caso piloto*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008.

PEREIRA, F. N.; QUEIROZ, B. L. Diferenciais de mortalidade jovem no Brasil: a importância dos fatores socioeconômicos dos domicílios e das condições de vida nos municípios e estados brasileiros. *Cadernos de Saúde Pública* (no prelo), 2016.

PERNAMBUCO. Governo do Estado. *Plano Estadual de Segurança Pública*. Pernambuco, 2007.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. *O Pacto Pela Vida*, 2016. Disponível em: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/ppv/pacto-pela-vida>

RATTON, J. L.; GALVÃO, C.; FERNANDEZ, M. O Pacto pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco. Instituto Igarapé: *Artigo Estratégico*, 2014. Disponível em <<http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>> Acesso em: 18 Jun 2016.

ROSENBAUM, P. R.; RUBIN, D. B. *The central role of propensity score in observational studies for causal effects*. *Biometrika*, London: v. 70, n. 1, p. 41-55, 1983.

SAPORI, L. F; SOARES, G.O. Por que cresce a violência no Brasil? Editora Autêntica: Belo Horizonte, 2014.

SAPORI, L. F. *Segurança Pública no Brasil: Desafios e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SHERMAN, L. W.; GOTTFREDSON D.; MACKENZIE D.; ECK J.; REUTER P.; BUSHWAY S. *Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington, DC: National Institute of Justice, p. 20, 1997,

SIGNORINI, B., QUEIROZ, B. "The impact of Bolsa Familia on beneficiaries' fertility. Texto para Discussão no. 439. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar." (2011).

SILVEIRA, A. M. *Prevenindo homicídios: avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Tese (Doutorado em Ciências Humanas), Sociologia e Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

SILVEIRA, A. M.; ASSUNÇÃO, R. M.; SILVA, B. A. F.; BEATO FILHO, C. C. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. *Rev. Saúde Pública*: v. 44, n. 3, p. 496-502, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102010000300013> Acesso em: 06 Jun 2016.

SILVEIRA, A.; SILVA, B.; BEATO, C. Prevenção de crimes urbanos: o programa Fica Vivo. In: LIMA, R. S.; PAULA, L. (Orgs). *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: Contexto, p. 77-88, 2006.

SILVEIRA, A.; SILVA, B.; BEATO, C. Prevenção de crimes urbanos: o programa Fica Vivo. LIMA, R. S.; PAULA, L. (Orgs). *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: Contexto, p. 77-88, 2006.

SILVEIRA, N. R. D. M.; RATTON, J. L.; MENEZES, T. A. de; MONTEIR, C. Avaliação De Política Pública Para Redução Da Violência: O Caso Do Programa Pacto Pela Vida Do Estado De Pernambuco. Anais do *XLI Encontro Nacional de Economia, Proceedings of the 41th Brazilian Economics Meeting, ANPEC* (Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia), Brazilian Association of Graduate Programs in Economics: n. 227, 2014.

SOUZA, L. R.; RIOS-NETO, E. L. G.; QUEIROZ, B. L. The relationship between childbirth and women's labor in Brazil. *Revista Brasileira de Estudos de População*: v. 28, n. 1, p. 57-79, 2011.

UNODC. Global Study on Homicide 2013 - Trends, Contexts, Data. Homicide Statistics. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna. 2013.

VERGARA, R. Crime Prevention Programs: Evidence from CHILE. *The Developing Economies*: v. 50, n. 1, p. 1-24, 2012.

VOCHT, F.; CAMPBELL, R.; BRENNAN, A. C.; MOONEY, J.; ANGUS, C. H. M. Propensity score matching for selection of local areas as controls for evaluation of effects of alcohol policies in case series and quasi case-control designs. *Public Health*: v. 10, n. 1016, 2015.

IV – SITES CONSULTADOS

COPS. Community Oriented Policing Services. www.cops.usdoj.gov

IACA. International Association of Crime Analysts. www.iaca.net

IALEIA. International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts.
www.ialeia.org

IACP. International Association of Chiefs of Police. www.theiacp.org

ICPC. International Centre for the Prevention of Crime. www.crime-prevention-intl.org

POP. Center for Problem-Oriented Policing. www.popcenter.org

RECIFE. Centro Comunitário da Paz - Compaz Governador Eduardo Campos, 2016.
Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/18/05/2016/centro-comunitario-da-paz-compaz-governador-eduardo-campos>

ANEXOS

Anexo 1 - Resumo dos casos utilizados no pareamento – Setores Censitários de Belo Horizonte.

I - Resumo dos casos processados

Unweighted Cases ^a		Frequência	Percentual
Selected Cases	Included in Analysis	3830	97,3
	Missing Cases	106	2,7
Total		3936	100
Unselected Cases		0	0
Total		3936	100

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Elaboração própria

II - Resumo do modelo Logit para a score de propensão

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	2315,238 ^a	0,201	0,357

a. Estimation terminated at iteration number 7 because parameter estimates changed by less than ,001.

Elaboração própria

III - Estimativas das variáveis incluídas com critério para seleção dos casos de controle.

		Variables in the Equation					
Step 1 ^a		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
	Prop_dom_coleta	-2,036	0,837	5,916	1	0,015	0,131
	PROP_PRR1SM	3,513	0,413	72,358	1	0	33,559
	PROP_BRA	-6,378	0,564	127,833	1	0	0,002
	PROP_H1529	3,272	1,59	4,235	1	0,04	26,371
	Constant	0,64	0,93	0,474	1	0,491	1,897

a. Variable(s) entered on step 1: Prop_dom_coleta, PROP_PRR1SM, PROP_BRA, PROP_H1529

Elaboração própria.

IV - Probabilidade Predita do Score de Propensão

Valores do score de propensão	Frequência	Percentual
0 a 0,0999	59	11,53%
0,1 a 0,1999	79	15,50%
0,2 a 0,2999	80	15,68%
0,3 a 0,3999	85	16,76%
0,4 a 0,5999	146	28,65%
0,6 ou mais	61	11,89%
Total	510	100,00%

Elaboração própria

Anexo 2 – Estatísticas descritivas das características físicas e sociais dos setores censitários relativos aos grupos de tratamento (*Fica Vivo!*) e controle (sem o programa) na cidade de Belo Horizonte, para o ano de 2010.

Dados descritivos para a proporção de domicílios com coleta de lixo – Tratamento e controle

Proporção de domicílios com coleta de Lixo		
Indicadores	Áreas com o Programa	Áreas sem o Programa
Mínimo	0,00	0,77
Máximo	1,00	1,00
Média	0,96	0,99
Desvio Padrão	0,15	0,15

Elaboração própria

Dados descritivos para a proporção de Responsáveis pelos Domicílios com renda de até 1 Salário Mínimo – Tratamento e controle

Proporção de Responsáveis pelos Domicílios com renda de até 1 Salário Mínimo

Indicadores	Áreas com o Programa	Áreas sem o Programa
Mínimo	0,00	0,10
Máximo	0,95	0,85
Média	0,48	0,46
Desvio Padrão	0,16	0,15

Elaboração própria

Dados descritivos para a proporção de responsáveis pelos Domicílios da Cor/Raça Branca – Tratamento e controle

Proporção de responsáveis pelos Domicílios da Cor/Raça Branca

Indicadores	Áreas com o Programa	Áreas sem o Programa
Mínimo	0,00	0,00
Máximo	0,87	0,89
Média	0,27	0,30
Desvio Padrão	0,11	0,11

Elaboração própria

Dados descritivos para a proporção de Homens de 15 a 29 anos no setor censitário – Tratamento e controle

Proporção de Homens de 15 a 29 anos no setor censitário

Indicadores	Áreas com o Programa	Áreas sem o Programa
Mínimo	0,00	0,00
Máximo	0,33	0,33
Média	0,18	0,18
Desvio Padrão	0,04	0,04

Elaboração própria.

Belo Horizonte, 25 de novembro de 2016.**Renato Mogiz Silva**
Superintendente Geral
Fundação IPEAD