

avaliAÇÃO

Avaliação do Programa Integração da Gestão em Segurança Pública (SEJUSP)

Relatório Final



Núcleo Integrado de
Monitoramento e
Avaliação - NIMA

Julho/2025

avaliAÇÃO

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Governador

Romeu Zema Neto

Vice-Governador

Mateus Simões

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretária de Estado de Planejamento e Gestão

Silvia Caroline Listgarten Dias

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Presidente

Luciana Lopes Nominato Braga

Vice-Presidente

Mônica Moreira Esteves Bernardi

Diretoria responsável

Mauro Silveira (Diretoria de Políticas Públicas)

Coordenação de Editoração

Ana Paula da Silva

Ariane Machado

Graziella Napoli Terra Caldeira

Marielle Durães Ferreira

FICHA TÉCNICA

Sistema Estadual de Avaliação de Políticas Públicas - SAPP-MG

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

Marcel Dornas Beghini – Secretaria-Geral

Silvia Caroline Listgarten – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda – Controladoria Geral do Estado

Luciana Lopes Nominato Braga – Fundação João Pinheiro

Marcelo Gomes Speziali – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

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

Controladoria Geral do Estado

Eduardo Souza Batista | titular

Armando Noé Carvalho de Moura Júnior | suplente

Fundação João Pinheiro

Mauro César da Silveira | titular

Karina Rabelo Marinho | titular

Marcos Arcanjo de Assis | titular

Carla Bronzo Ladeira | suplente

Juliana de Lucena Ruas Riani | suplente

Luis Felipe Zilli | suplente

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Felipe Magno Parreiras de Souza | titular

Gabriela Martins Durães Brandão | titular

João Victor de Almeida Chaves | suplente

Túlio de Souza Gonzaga | suplente

Fundação João Pinheiro

Diretoria de Políticas Públicas

Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação - NIMA

Equipe de avaliação

Bella Marinho

Felipe Pureza Cardoso

Gabriel Creão

Karina Rabelo Leite Marinho (Coordenação)

Mariana de Brito Menacho

avaliAÇÃO

Sumário

1. APRESENTAÇÃO	2
2. METODOLOGIA E JUSTIFICATIVA	4
3. A DIMENSÃO NORMATIVA DO DESENHO	9
3.1. O conceito de integração	10
3.1.1. Integração	10
3.1.2. Integração de Organizações	12
3.2. A história e a metodologia do programa	14
3.3. Fluxograma do IGESP	16
4. A DIMENSÃO EMPÍRICA DO DESENHO	19
4.1. Análise das entrevistas	19
4.1.1. Fundamentos e Antecedentes	20
4.1.2. Relação entre Fundamentos e o Desenho das Estratégias	21
4.1.3. Estabelecimento de Objetivos Gerais e Específicos	23
4.1.4. Seleção e Focalização no Desenho	23
4.1.5. Governança e Multi Institucionalidade	24
4.2. O desenho do IGESP e os componentes do seu marco lógico	27
4.2.1. Componente 1: diagnóstico e marco conceitual	27
4.2.2. Componente 2: definição do público-alvo	29
4.2.3. Componente 3: estabelecimento de condições para mensuração dos resultados ...	30
4.2.4. Componente 4: desenho de meios e alternativas de intervenção	31
4.2.5. Componente 5: hierarquia de objetivos e a árvore de problemas	35
4.2.6. Componente 6: avaliação e gestão por resultados	41
4.2.7. Quadro síntese do Marco Lógico	44
5. CONCLUSÕES	46
5.1. Quadro síntese da avaliação de desenho do IGESP	48
5.2. Resposta às perguntas avaliativas	49
5.3. Recomendações	52
5.4. Sugestão de indicadores	54
5.5. Considerações finais	57
6. REFERÊNCIAS	58
7. ANEXO Roteiro de entrevistas	62

avaliação

1. APRESENTAÇÃO

O presente relatório apresenta os **resultados da avaliação de desenho da Política de Integração da Gestão em Segurança Pública de Minas Gerais (IGESP/MG)**, uma das iniciativas do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação, do ciclo de 2024. Trata-se de um conjunto de instrumentos de planejamento, do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (SAPP/MG), estabelecido pelo Decreto 48.298/2021. Os programas avaliados compõem o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). O SAPP, por sua vez, é composto por instâncias decisórias e executivas, que têm como objetivo incrementar a gestão baseadas em evidências no estado. A Fundação João Pinheiro, responsável por esta avaliação, é um dos participantes do SAPP.

O IGPSP, política aqui avaliada, é um programa que procura enfrentar os problemas decorrentes do “ciclo partido” de segurança e justiça em Minas Gerais, tornando possível a integração de dados, planejamento e ações de organizações afeitas à segurança pública.

A avaliação gera informações úteis para a tomada de decisões capazes de incrementar as ações da política. Ela é guiada por metodologias e critérios objetivos que permitem a valoração de ações, baseada em evidências, ou seja, é um tipo de pesquisa social aplicada. **A avaliação de desenho** é um tipo específico de avaliação, ao julgar a coerência entre fins almejados e estratégias elaboradas pelo programa. Ela é condição para outros tipos de processos avaliativos, pois é capaz de estabelecer consensos sobre objetivos e meios das políticas públicas, fazendo uso das ferramentas de Marco Lógico e Mapas de Processos e Resultados¹. A partir daí, estabelece o que pode ser considerado “um bom desenho de política pública”.

Este documento se estrutura do seguinte modo: após essa apresentação, **o capítulo 2** oferece a justificativa da avaliação, e a metodologia utilizada. **O capítulo 3** trata da história e modelo de implementação do IGPSP como relatado em seus documentos norteadores, ou seja, diz respeito à dimensão normativa da política. **Também neste capítulo, é apresentado o conceito de integração como definido pela literatura deste campo de conhecimento.** Não foram encontradas referências ao que se entende por integração nos documentos norteadores do IGPSP. Assim, o programa acaba por fazer uso da palavra e não do conceito, o que gera diferença de atribuição de significado pelos atores. **O levantamento bibliográfico** feito aqui busca alinhar compreensões e significados sobre o objeto. É a partir das considerações e consensos conceituais elaborados aqui que serão sugeridos indicadores de integração, ao final deste documento. **O capítulo 4** apresenta a dimensão empírica do IGPSP. Aqui, o desenho da política é derivado de seus processos de implementação, acessados pela abordagem de atores da política em entrevistas semi estruturadas. As conclusões da avaliação são apresentadas no **capítulo 5**. Este capítulo também elabora as respostas às perguntas avaliativas propostas, além de realizar recomendações e sugestões aos gestores do IGPSP.

Por fim, **a presente avaliação produziu um conjunto de indicadores** para a mensuração dos diversos elementos do desenho e da implementação do IGPSP. Não se espera que todos

¹ Ao longo deste relatório, o conceito de consenso é empregado para denotar diferentes acordos entre atores e instituições em distintas fases do ciclo de políticas públicas. Esses acordos são fundamentais para a existência, a qualidade e a legitimidade das políticas avaliadas. Em termos práticos, o consenso pode assumir os seguintes significados: (1) reconhecimento compartilhado da existência de um problema público; (2) definição negociada dos objetivos da política; (3) acordo metodológico sobre os critérios de avaliação; (4) legitimação pública e institucional da política; e (5) validação coletiva dos pressupostos que estruturam sua teoria da mudança. Cada um desses sentidos reforça a importância da política como prática situada em contextos de pluralidade de interesses e valores, sendo o consenso sempre uma construção, e não um dado.

avaliAÇÃO

esses indicadores sejam incorporados e utilizados no contexto da política pública. O que se objetivou, aqui, foi disponibilizar alternativas de mensuração que podem ser úteis aos gestores da política.

Assim, o **Mapa de Indicadores do MP&R do IGESP** (quadro 02) fornece indicadores úteis aos processos de monitoramento da política. O **Mapa de Indicadores da Árvore de Problemas do IGESP** (quadro 03) pode ser útil para a realização dos diagnósticos dos problemas que o IGESP busca enfrentar. E o **quadro de indicadores de integração** proposto aqui (quadro 07), pode ser útil para a mensuração dos resultados e impactos da política. Por suas diferentes naturezas que, apesar disso, se relacionam, pode haver sobreposição entre esses indicadores.

As **referências bibliográficas e os protocolos de coleta de informações** estão anexados ao final do documento.

Todos os capítulos são introduzidos por quadros que condensam seus pontos centrais.

Resumo do capítulo: Este capítulo discute a natureza da avaliação de desenho, sua relevância no ciclo avaliativo e os instrumentos utilizados. Explica a abordagem metodológica adotada, incluindo a distinção entre dimensão normativa e empírica da política, o uso de entrevistas, análise documental e construção de variáveis avaliativas. Reforça a importância do Marco Lógico e da Árvore de Problemas.

Avaliações de desenho são um tipo específico de avaliação. Elas são capazes de determinar a lógica subjacente à formulação de políticas, os elementos estruturais e a coerência entre seus objetivos, instrumentos e resultados esperados. As perguntas de pesquisa que podem nortear essa avaliação envolvem a análise de vários aspectos, como adequação, consistência interna, viabilidade e contextualização.

Avaliações de desenho são fundamentais, mas comumente negligenciadas. **Sua importância reside na capacidade de identificar lacunas entre o desenho da política e as ações efetivamente implementadas, além de estabelecer um consenso sobre os objetivos a serem alcançados**². Esse processo é essencial para legitimar a política, pois estabelece princípios para sua justificativa e aceitação.

Esse tipo de avaliação também contribui para a construção de uma compreensão compartilhada sobre os métodos de mensuração de resultados e impactos, permitindo que os diferentes atores envolvidos tenham uma visão clara dos parâmetros adotados. Ela assegura que as soluções propostas sejam adequadas às necessidades diagnosticadas e que os instrumentos de medição utilizados sejam coerentes e robustos. Assim, outro aspecto relevante é a verificação da existência de indicadores estabelecidos para monitorar o progresso da política, garantindo que sua evolução possa ser acompanhada de maneira objetiva.

Além de permitir a identificação de práticas puramente cerimoniais e ritualísticas, a avaliação de desenho também evidencia inovações ou ajustes informais que surgem ao longo do tempo do processo de implementação, o que possibilita adaptações mais eficazes às realidades concretas. Por fim, ao promover transparência e *accountability*, a avaliação reforça a necessidade de que políticas públicas sejam baseadas em evidências, assegurando maior eficiência e impacto das ações implementadas.

Este tipo de avaliação pode ser visto como um antecessor fundamental para a realização de outros tipos de procedimentos avaliativos, como aqueles de resultado ou impacto. Isso porque desenhos claros permitem conhecer de maneira objetiva e consensual os fins almejados e os processos de consecução das políticas e programas de tal forma que se pode, a partir daí, estabelecer critérios uniformes e irrefutáveis para mensuração de sucesso. Em outras palavras, a performance prevista de uma política pública passa a ser conhecida objetivamente, e não sujeita a interpretações divergentes.

Na maior parte das vezes, avaliações de desenho são, temporalmente, *ex-ante*, ou seja, ocorrem antes da implementação de ações. Mas políticas nem sempre contam com desenhos claros, ou mesmo registrados por meio do uso de ferramentas formais de desenho. Muitas vezes

² Refere-se ao reconhecimento compartilhado da existência de um problema público por parte de atores institucionais e, eventualmente, da sociedade civil. Esse consenso inicial legitima a formulação de uma política, garantindo que a intervenção seja percebida como necessária.

avaliAÇÃO

constituem-se como conjuntos de ações mais ou menos articuladas, mais ou menos registradas, que não se consubstanciam como um desenho coerente. Nesses casos, a construção e avaliação de desenhos podem se dar durante processos de implementação – ajudando a orientar ações, ou após esses processos (avaliações *ex-post*), estabelecendo critérios para avaliações de impactos, como destacado anteriormente.

A avaliação de desenho realizada aqui visa compreender até que ponto há consistência entre as ações do IGESP, seus objetivos e implementações, bem como a existência, relevância, utilização e capacidade de operacionalização de seus indicadores. Consiste, assim, em testar a consistência de seu modelo, garantindo uma articulação adequada entre seus componentes, através de um mecanismo de "se, então...": **se utilizo tais recursos, então implemento tais ações; se tais ações são executadas, então obtenho tais produtos para grupos de beneficiários; se tais produtos são obtidos, então alcanço os resultados intermediários; se resultados intermediários ocorrem, então gero impactos que irão levar ao alcance do objetivo da intervenção.**

Esta articulação pode ser visualizada em instrumentos como o Marco Lógico, as Árvore de Problemas e os Mapas de Processos e Resultados, que descrevem graficamente o desenvolvimento de um programa, especificando suas atividades, produtos, resultados e impactos. São, portanto, instrumentos úteis para, de forma gráfica, se compreender os elementos articulados do IGESP.

Para tanto, esta avaliação considera as seguintes dimensões temáticas que se desdobram em suas respectivas **perguntas avaliativas**:

1. Definição e Clareza dos Objetivos

- Os objetivos da IGESP são claros e bem definidos?
- Existe uma correspondência lógica entre os objetivos estabelecidos e os problemas que o IGESP busca resolver?
- Os objetivos são mensuráveis e realistas dentro do tempo e recursos disponíveis?

2. Coerência e Consistência

- Há coerência entre os diferentes componentes do IGESP (objetivos, ações, instrumentos)?
- Os instrumentos selecionados são apropriados para alcançar os objetivos definidos?
- O IGESP é consistente com outras políticas existentes, evitando contradições ou sobreposições?

3. Base de Evidências e Justificativas

- Quais evidências embasaram o desenho do IGESP? Elas são robustas e atualizadas?
- O desenho do IGESP levou em consideração experiências e dados de sucesso em outras iniciativas semelhantes?
- Quais estudos ou diagnósticos foram utilizados para justificar a escolha de certas ações ou instrumentos?

4. Viabilidade e Implementação

- Os recursos (financeiros, humanos, tecnológicos) necessários para a implementação do IGESP foram corretamente identificados e alocados?
- O IGESP é factível no contexto administrativo, legal e orçamentário atual?
- Quais são os riscos potenciais que podem comprometer sua implementação e como foram previstos no desenho?

5. Atores e governança

avaliAÇÃO

- A formulação do IGESP contou com a participação de atores interessados?
- O IGESP reflete as demandas e necessidades das organizações participantes?

6. Mecanismos de Monitoramento e Avaliação

- Foram previstos mecanismos para monitorar e avaliar o IGESP ao longo do tempo?
- Os indicadores de monitoramento são apropriados para medir o progresso em relação aos objetivos?
- Há um plano de adaptação e ajuste do IGESP com base nos resultados de avaliações futuras?

7. Sustentabilidade e Longo Prazo

- O IGESP considera a sustentabilidade a longo prazo, tanto em termos de impacto como de financiamento?
- O desenho do IGESP inclui planos de continuidade, mesmo em cenários de mudança política ou econômica?

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

- Fundamentos e antecedentes do IGESP;
- Relação entre fundamentos e o desenho das estratégias;
- Estabelecimento de objetivos gerais e específicos;
- Seleção e focalização existente no desenho do IGESP, ou definição de público-alvo, focalização e cobertura;
- Processo de formulação do problema e aderência entre formulação de problema e ações;
- Análise de interessados;
- Marco Conceitual ou Analítico;
- Uso de diagnósticos para a caracterização do problema;
- Política e governança;
- Multi institucionalidade;
- Processos de acompanhamento e avaliação.

A partir dessas variáveis foram confeccionados roteiros de entrevistas e análises. Foram elaborados, também, um Sumário Executivo dos resultados da avaliação, e uma Ficha síntese de apresentação desses resultados.

As fontes e métodos de coleta de informações abrangem duas categorias:

a. **Documentação**: análise de documentos, projetos, Termos de Referência, Resoluções, e indicadores, além de avaliações anteriores. Esta abordagem confere foco à dimensão normativa do Programa. Os documentos que foram usados para a reconstrução do desenho formal do IGESP estruturam uma metodologia baseada em integração entre órgãos da segurança pública e justiça criminal, com foco na prevenção e controle de crimes contra o patrimônio. O *Guia Metodológico 2024* apresenta os ciclos de reuniões e planos de ação como principais instrumentos operacionais. A *Cartilha de 2013* expressa uma versão mais inicial e institucional da proposta, com menos detalhamento técnico. Já os diagnósticos locais (como o de BH e o da ZQC Centro-Lagoinha-Floresta) articulam dados empíricos com a lógica da solução de problemas, subsidiando a implementação. Documentos como as matrizes de demandas evidenciam o

avaliAÇÃO

descompasso entre desenho e prática, indicando obstáculos concretos enfrentados nos territórios. Em conjunto, esses materiais mostram uma política pública tecnicamente estruturada, mas que depende fortemente da articulação contínua entre atores para se efetivar.

b. **Entrevistas:** entrevistas realizadas com operadores e gestores do Programa para compreender as coerências dos seus desenhos em termos de implementação cotidiana, ações e objetivos específicos. **Esta é a dimensão empírica do Programa, relacionada à sua implementação.**

O diferencial dessa metodologia de avaliação está na forma como separa a política em duas dimensões: a normativa, que expressa seu desenho formal, e a empírica, que revela seu emprego. Essas duas dimensões não apenas coexistem, mas se complementam, ainda que a relação entre elas nem sempre seja harmônica.

É comum que a aplicação de uma política se afaste, em maior ou menor grau, do que foi originalmente planejado, seja por limitações institucionais, por mudanças no cenário econômico e social ou pelas interpretações e decisões dos agentes envolvidos. Essa tensão não significa necessariamente um problema, mas evidencia a necessidade de um acompanhamento contínuo e de uma capacidade adaptativa que permita aperfeiçoar a política a partir de sua execução. **A análise empírica, assim, permite avaliar a adequação da política ao contexto, e viabilizar ajustes no desenho original.**

A estratégia adotada por esta avaliação privilegiou uma abordagem qualitativa. A condução das entrevistas teve como objetivo captar a percepção dos diferentes atores envolvidos no desenho do IGESP, buscando reconstruir o processo a partir de suas narrativas e experiências. Políticas públicas não são apenas arranjos formais descritos em documentos oficiais. São, também, resultado de interações institucionais, disputas de poder e interpretações subjetivas.

Os entrevistados foram selecionados com base em sua participação no desenvolvimento do IGESP, abrangendo tanto gestores públicos quanto pesquisadores e outros atores institucionais que acompanharam sua concepção e implementação. **Foram realizadas 10 entrevistas. Esse número foi considerado suficiente porque abordou todos os principais gestores e idealizadores do Programa, e porque gerou “saturação” das informações.** Ou seja, quando os dados obtidos começam, ao longo da realização das entrevistas, a se repetir e a se confirmar.

Resumo do capítulo: Este capítulo analisa os documentos orientadores do IGESP, reconstruindo o desenho formal da política. Explora a origem do conceito de integração e sua ausência nos documentos oficiais do programa. Traz contribuições teóricas para a definição de integração e integração de organizações, relacionando-as aos fundamentos do IGESP e às bases históricas e metodológicas da política.

A dimensão normativa ou formal de uma política refere-se ao conjunto de diretrizes, princípios e objetivos que orientam sua concepção e justificam sua existência. **Essa dimensão representa aquilo que se deseja alcançar e a forma como a política foi planejada para atuar, sendo expressa em documentos oficiais, legislações, planos estratégicos e metas estabelecidas.** Ela define os propósitos e os valores que fundamentam a intervenção pública, e os mecanismos considerados legítimos para sua implementação. Além disso, a dimensão normativa está diretamente associada às expectativas sobre seus impactos e resultados, delineando os recursos financeiros, institucionais e operacionais previstos para garantir sua execução.

A análise dos documentos normativos do IGESP permite identificar elementos importantes do desenho formal da política. Esses documentos formalizam tanto os objetivos e princípios da metodologia quanto os instrumentos operacionais que estruturam sua implementação.

O *Guia Metodológico 2024* sistematiza a proposta de atuação integrada entre os diversos órgãos da segurança pública e justiça criminal, por meio de ciclos de reuniões, planos de ação monitorados e diagnósticos técnicos baseados em evidência empírica. A metodologia assume como ponto de partida a identificação de áreas críticas a partir da concentração de crimes contra o patrimônio, denominadas ZQCs. A partir disso, são previstas reuniões periódicas (alinhamento, trabalho, rede e avaliação) com vistas à articulação de estratégias entre os atores locais e estaduais.

Já a *Cartilha do IGESP Focal de 2013* é uma versão anterior da política, ainda marcada por uma linguagem mais voltada à divulgação institucional e ao fortalecimento da ideia de integração entre agências. A ênfase está no princípio da gestão orientada para resultados e na atuação territorializada, mas o detalhamento técnico é menos desenvolvido que nos materiais mais recentes.

Outros documentos, como o *Diagnóstico de BH (2023)* e o relatório da ZQC Centro-Lagoinha-Floresta (2023), são exemplos de realização da dimensão técnica da política. São baseados em análises de registros de ocorrências, georreferenciamento, cruzamentos com dados sociais e padrões de vitimização. Eles seguem a lógica do paradigma de solução de problemas, subdividindo os delitos em padrões recorrentes, áreas de calor e perfis de vítimas e agressores. Essa produção técnica, embora mais operacional que normativa, é parte da engrenagem do desenho da política – ela retroalimenta o processo de planejamento e monitoramento das ações.

avaliAÇÃO

Há também documentos de apoio à implementação, como as *matrizes de demandas* (ex.: Contagem, Juiz de Fora), que detalham obstáculos e gargalos institucionais identificados nas reuniões de rede. Esses materiais indicam uma tentativa de institucionalizar fluxos, mas também evidenciam as limitações concretas da articulação entre os órgãos (ex: acesso ao REDS, ausência de local para acautelamento de adolescentes, demandas por iluminação pública e poda de árvore em áreas críticas etc.).

Por fim, os documentos chamados de “dados gerais” ou “perfil profissiográfico” organizam indicadores quantitativos, como percentuais de tipos de crimes, alvos preferenciais, horários e locais de maior incidência, contribuindo com a sustentação empírica das escolhas operacionais feitas nos planos de ação locais.

De modo geral, o conjunto normativo do IGESP revela uma política pública que se ancora em uma lógica de rede que precisa ser constantemente alimentada por mediação institucional, ainda que tenha como base um modelo técnico estruturado e orientado por evidências. O espaço entre o desenho e a prática se evidencia, sobretudo, nas demandas que emergem da implementação e que nem sempre encontram respaldo no arranjo formal previamente desenhado.

3.1. O conceito de integração

O presente tópico visa apresentar ferramentas conceituais para a compreensão da política cujo desenho é avaliado aqui.

Apesar de o programa ser denominado “Integração de Gestão em Segurança Pública”, em seus documentos não se encontrou referência ao que se entende por integração – de forma que se nota apenas o uso da palavra e não de um conceito. Palavras sem conceito ou definição clara geram diferenças de atribuição de significado pelos atores que a utilizam e, logo, de compreensão sobre suas delimitações de uso, de abrangência e de mensuração. **Assim, este levantamento constitui um esforço para alinhar compreensões e significados sobre o objeto.**

Nos tópicos seguintes se encontram contribuições sobre os conceitos de “integração”, e “integração de organizações”. **É a partir das considerações e consensos conceituais elaborados aqui que serão sugeridos indicadores de integração, ao final deste documento.**

3.1.1. Integração

Pela abordagem neoinstitucionalista, de tradição da ciência política, o conceito de **integração é: processos ou mecanismos pelos quais diferentes atores, instituições ou sistemas políticos se conectam e colaboram visando algum fim (como estabilidade ou funcionalidade) dentro de um sistema/universo político mais amplo.**

Essa abordagem é aplicada em contextos como a formação de estados nacionais, sistemas federativos, processos de integração regional ou de governança.

Formação de estados nacionais ou sistemas federativos: processo de unificação e consolidação de identidades, instituições e sistemas dentro de um Estado-nação,

avaliAÇÃO

visando superar divisões étnicas, culturais ou regionais gerar coesão nacional (TILLY, 1996)

Os elementos nos quais se verifica a integração dentro das instituições (e que podem ser observados como indicadores desse grau de integração) são:

1. Coesão social e política – diz respeito à legitimação e funcionamento das instâncias ou divisões da instituição, ou ainda sobre a adesão dos atores aos processos conjuntos dos setores distintos;
2. Interdependência - colaboração entre instâncias ou partes que atuam em interesses mútuos;
3. Processos institucionais - elaboração de regras, estruturas e normas que prevejam a distribuição dessas atividades divididas e interativas.

Para fins de apresentar outro repertório sobre a avaliação, vale registrar que em discussões normativas, há divergências sobre como realizar/otimizar esta integração. Mitrany, em oposição ao modelo centralizado do federalismo (que trata da integração através de uma estrutura política centralizada com divisão de poderes), propõe o funcionalismo (integração baseada em cooperação prática em áreas específicas, como economia, transporte e comunicações), pelo qual os retornos de investimentos em um setor geram benefícios de outras naturezas para os demais, induzindo a uma integração 'espontânea', promovendo a cooperação em áreas técnicas e econômicas e colaboração gradual (MITRANY, 1965).

Este autor traz o conceito de "Spill-over Effect" (Efeito de Transbordamento), de que "cooperação em setores específicos tende a se expandir para outras áreas, criando um ciclo positivo e incremental de integração e colaboração". Estas formas de visualizar os efeitos da integração são úteis para observarmos os "ativos", "recursos" ou "bens" gerados 'espontaneamente' por uma organização e expandido para demais.

Haas, ainda na linha do funcionalismo, analisa os papéis dos grupos de interesse regionais e da burocracia nas instituições (Schmitter, 2013). Entende que, embora os estados criem as estruturas iniciais para funcionamento das instituições, os grupos de interesse que interagem com estas e os burocratas que a ela pertencem impulsionam (ou não) o processo, influenciando no grau de autoridade/legitimidade da instituição pelos cidadãos (autoridade esta que pode ser medida pela maior ou menor busca pelos cidadãos à organização para soluções para seus problemas).

Assim pode-se perceber que os atores internos (burocratas) e externos (grupos de interesse) que interagem com a instituição contribuem para seu grau de funcionalismo e, conseqüentemente, de legitimidade. Esses grupos de interesse externos, no contexto do IGESP, podem ser encaixados como associações de bairros ou interessados na temática de segurança pública, que exercem pressão no processo de elaboração da política pública.

Indicadores do grau de integração institucional aplicado ao IGESP:

1. Coesão -> como as diferentes instâncias ou divisões da instituição aderem aos processos conjuntos;
2. Interdependência ou cooperação-> colaboração entre instancias ou partes que atuam em interesses mútuos;

avaliAÇÃO

3. Interferência de grupos de interesse -> se a sociedade civil apresenta inputs para a política que interfiram no direcionamento e unidade de propósito.

É interessante, para fins de aplicação no projeto, observar as subdivisões da secretaria de segurança pública como diferentes instituições que colaboram visando a funcionalidade do serviço estatal (universo político mais amplo).

Cabe ter em vista que o objeto a ser estudado com esta investigação diz respeito, também, às organizações que executam a política (quais sejam, as organizações do sistema de segurança e justiça do estado de Minas Gerais que integram o IGESP). A investigação visa dar suporte à avaliação da integração entre as organizações, o que em consequência gera ações integradas. A seguir, apresenta-se o repertório dos conceitos de “integração de organizações”, especificamente.

3.1.2. Integração de Organizações

Para Weber, a organização é definida como uma unidade social intencionalmente construída e estruturada para a realização de objetivos comuns. A organização burocrática é entendida por ele como uma forma ideal de administração/gestão desses objetivos comuns, caracterizada por regras e procedimentos explícitos, hierarquia de autoridade, impessoalidade e divisão clara de tarefas (Chiavenato, 2003).

Essa conceituação trata da organização como uma entidade autônoma que surge com propósitos definidos ou implícitos. Por outro lado, há outras conceituações de organização que as inserem no conceito de sistema. Dentro dessa perspectiva, as organizações são consideradas sistemas abertos que trocam material, energia e informação com o ambiente (KAST; ROSENZWEIG, 1970). Esses sistemas interagem entre si e possuem uma tendência “natural” de integração, considerando-se em três níveis – técnico, que possui tarefa de a eficiência da operação, organizacional, que visa a coordenação, e o institucional, que trata da relação da organização com o ambiente.

Luhman aborda a noção de sistemas complexos, entendidos “quando contém mais possibilidades do que pode realizar num dado momento” (DE MORAIS KUNZLER, 2004), dentro do qual há diversos subsistemas. Entretanto, para fins pragmáticos, considerando os propósitos do programa IGESP e sua natureza autônoma, se utilizará a abordagem de organizações como unidade social intencionalmente construída e estruturada para a realização de objetivos comuns.

O conceito de integração para Teoria das Organizações refere-se ao processo de coordenar e harmonizar as diversas atividades, funções e partes de uma organização para alcançar objetivos comuns. A integração é fundamental para assegurar que os diferentes departamentos e divisões operem de forma coesa, minimizando conflitos e aumentando a eficiência. São tipos de Integração:

- Horizontal: Coordenação entre divisões no mesmo nível hierárquico.
- Vertical: Coordenação entre diferentes níveis da hierarquia, como gestão e técnicos.
- Funcional: Integração entre diferentes funções, como produção, finanças e logística.

avaliAÇÃO

Este repertório é muito apropriado por estudos de gestão/administração, sendo eficiência um valor recorrente dentro dos estudos sobre integração. A seguir lista-se certas diretrizes recorrentes nestes estudos para otimizar a eficiência da integração dessas organizações:

1. Coordenação de atividades: Garantir que as tarefas realizadas por diferentes áreas estejam alinhadas e contribuam para os objetivos organizacionais.
2. Comunicação eficaz: Facilitar o fluxo de informações entre os níveis hierárquicos e divisões promovendo a tomada de decisões informadas.
3. Alinhamento de objetivos: Assegurar que as metas individuais, departamentais e organizacionais estejam conectadas e complementares.
4. Gestão de conflitos: Resolver diferenças entre unidades organizacionais e promover a cooperação.
5. Uso de tecnologia e sistemas: Aplicação de ferramentas como ajudam na integração de processos e informações.

Para fins de mensuração dessa integração e aplicação na avaliação igesp, podemos adotar:

- Grau de alinhamento de atividades e direcionamento de metas conjuntas.
- Nível de coerência de fluxos informacionais.
- Engajamento na gestão de conflitos.

Como já mencionados, apenas a partir das considerações e consensos conceituais elaborados aqui é possível a proposição de indicadores de integração como os sugeridos ao final deste relatório de avaliação.

3.2. A história e a metodologia do programa

A história do modelo IGESP se inicia no contexto da crescente violência e criminalidade enfrentada pelo estado de Minas Gerais no início do milênio. Em agosto do ano 2000, um grupo de oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) foi enviado à IV Conferência de Chefes de Polícia em Nova York, onde tiveram contato direto com o COMPSTAT (Estatística Comparada Computadorizada), um sistema de gestão criado em Nova York na década de 1990, que utilizava dados estatísticos e reuniões periódicas para monitorar a criminalidade e coordenar ações rápidas e eficazes de combate ao crime (FREITAS, 2015). Essa experiência foi decisiva para que os oficiais buscassem adaptar o modelo de gestão de segurança pública analisado para a realidade mineira. A rápida adoção do modelo COMPSTAT e sua adaptação para o contexto local resultou no programa "Polícia para Resultados", que, mais tarde, daria origem ao IGESP.

Em 2003, o governador Aécio Neves (PSDB) assumiu o governo do estado e convocou especialistas da Fundação João Pinheiro (FJP) e policiais civis e militares para criar o Plano Emergencial de Segurança Pública, posteriormente detalhado no Plano Estadual de Segurança Pública 2003/2004. Este plano visava combater os elevados índices de criminalidade e estabelecer diretrizes para melhorar a segurança no estado. Embora esse primeiro plano focasse em estratégias de integração entre as forças de segurança e em articulações com diferentes esferas de governo, não se discutia ainda a metodologia que viria a se tornar o IGESP.

avaliAÇÃO

Em 2005, o IGESP foi formalmente implantado, com o desenho e apoio do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (CRISP-UFMG), como uma metodologia de gestão integrada da segurança pública em Minas Gerais, ainda inspirado no COMPSTAT nova iorquino. Além disso, o IGESP também se baseou em práticas como a Política de Segurança Cidadã de Bogotá e a experiência da Polícia Militar de Minas Gerais com o programa "Polícia para Resultados", que já havia sido implementado no ano 2000 baseado em 4 pilares: Descentralização operacional, com o aumento da autonomia das unidades policiais; Criação do Conselho Comunitário de Segurança Pública (CONSEP) para cada companhia da capital; a criação de uma seção de Geoprocessamento e Estatísticas no Comando de Policiamento da Capital; e a avaliação de resultados e metas das companhias de polícia em reuniões entre os planejadores e executores do policiamento 'nos moldes' do CompStat (ASSIS, 2012; BEATO; SILVA; TAVARES, 2008; FREITAS, 2015, apud ABREU, 2019).

O IGESP foi inicialmente implantado como um projeto piloto em Belo Horizonte, em 2005, pela então Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), com o objetivo de integrar as ações das polícias Civil e Militar e dos demais órgãos envolvidos no sistema de justiça criminal e defesa social. Essa implementação buscava promover uma abordagem coordenada para reduzir a criminalidade e melhorar a eficiência das ações policiais. A metodologia foi formalizada pela Resolução Conjunta N°14/2005, que estabeleceu uma Comissão Mista para o planejamento e o monitoramento da execução do projeto IGESP, no âmbito do Sistema Integrado de Defesa Social. Essa Comissão Mista era composta por representantes da Secretaria de Estado de Defesa Social; Polícia Civil; Polícia Militar; Corpo de Bombeiros Militar; Ministério Público Estadual; e Ouvidoria da Polícia; além de convidados eventuais do Poder Judiciário Estadual, do Conselho Comunitário de Segurança Pública - CONSEP, da Defensoria Pública Estadual, da Defesa Civil, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Prefeitura Municipal, das Autarquias e Fundações do Estado e do Corpo de Bombeiros Militar.

A decisão de implementar o IGESP foi tomada de forma "top-down", ou seja, de cima para baixo, com a SEDS, a PMMG e o CRISP liderando a adoção da metodologia, que já havia sido previamente "testada" (ABREU, 2019). Em 2006, após a experiência do projeto piloto em Belo Horizonte, a metodologia foi expandida para a Região Metropolitana da capital e para algumas cidades do interior de Minas Gerais, como Contagem, Vespasiano, Uberlândia, Juiz de Fora, Governador Valadares, Montes Claros, Uberaba e Pouso Alegre.

A metodologia também contou com a criação de Secretarias Executivas estaduais e regionais, que foram responsáveis pela coordenação e organização das reuniões de monitoramento e avaliação. Essas reuniões, baseadas nos princípios do COMPSTAT, permitiram uma análise contínua e detalhada da criminalidade, além de possibilitar a alocação mais eficiente de recursos e a definição de metas e estratégias operacionais focalizadas.

Desde o início, o IGESP buscou resolver o problema crônico da dualidade organizacional entre as polícias. No contexto latino-americano, essa fragmentação se traduz em ineficiência no combate ao crime, pois há uma desconexão entre os trabalhos ostensivo e investigativo. Assim, o IGESP propõe soluções para problemas estruturais do sistema de segurança, como a falta de comunicação e coordenação entre as polícias Militar e Civil e outras agências de defesa social de Minas Gerais. Além disso, busca superar a fragmentação das operações policiais, integrando planejamento estratégico, tático e operacional. O formato prioriza a identificação de fatores causais e padrões de criminalidade, promovendo a análise de dados em áreas consideradas "hot spots" e focando na atuação conjunta, por exemplo, contra infratores reincidentes.

Um dos fundamentos do IGESP é a criação de espaços geográficos comuns para a atuação das polícias, divididos em Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs), Áreas de

avaliAÇÃO

Coordenação Integrada de Segurança Pública (ACISPs) e Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs). Esses níveis garantem a articulação entre os comandos regionais e locais das polícias e possibilitam a gestão descentralizada e integrada. As secretarias executivas, presentes nos níveis estadual e regional, desempenham papel crucial ao coordenar o fluxo de informações e organizar as reuniões de trabalho e apresentação, promovendo a capacitação dos envolvidos. A criação das divisões AISPs, ACISPs e RISPs não foi apenas uma reorganização geográfica, uma vez que permitiram a melhor definição de responsabilidades, atribuindo metas claras aos gestores locais. Assim, comandantes da Polícia Militar e delegados da Polícia Civil tornaram-se diretamente responsáveis pelos resultados em suas respectivas áreas. A integração trouxe um ganho de eficiência, pois os dados agora são analisados de forma conjunta, gerando uma visão mais ampla e detalhada dos fenômenos de segurança.

Outro pilar do modelo é o Sistema Integrado de Defesa Social, que consolida dados das organizações policiais, do sistema prisional e socioeducativo. Essa ferramenta possibilita análises sobre dinâmicas criminais, para o planejamento de ações baseadas em evidências. Antes do IGESP, as organizações policiais trabalhavam com bancos de dados fragmentados, o que dificultava o cruzamento de informações. Com a criação de um sistema único, é possível identificar padrões de criminalidade que antes passavam despercebidos. Por exemplo, há uma maior eficiência na identificação de infratores reincidentes, pois as bases de dados de diferentes agências foram unificadas. Assim, a implantação de núcleos regionais do Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS) e de Grupos Integrados de Estatística e Análise Criminal é essencial para a coleta e disseminação de informações em nível local.

Ademais, a capacitação dos profissionais envolvidos é um elemento-chave do IGESP, pois além de compreenderem o uso de ferramentas tecnológicas, como mapas e análises estatísticas, os policiais também recebem treinamento em gestão e planejamento. Essa aproximação entre polícia e comunidade não apenas pode aumentar a confiança mútua, mas também fornecer informações que podem ser usadas no planejamento das ações.

Em nível das AISPs, ocorrem reuniões que envolvem análise de dados criminais e planejamento de ações conjuntas. Em nível das ACISPs, ocorrem encontros que focam na coordenação tática e na resolução de problemas não solucionados localmente. Já as reuniões de apresentação, reúnem representantes de todos os níveis para avaliar resultados e estabelecer novas metas. Essas reuniões utilizam o DOGESP (Diagnóstico Orientado para Gestão e Solução de Problemas) como ferramenta estruturante, garantindo a uniformidade e clareza das discussões.

O mediador é figura essencial nas reuniões de apresentação, garantindo que as pautas sejam seguidas e promovendo a troca de experiências e boas práticas. Esse profissional deve possuir conhecimento técnico para orientar os debates, além de manter contato constante com as AISPs e ACISPs para assegurar a continuidade do trabalho. Dessa forma, o fluxo de informações no IGESP é estruturado para integrar todos os níveis do sistema de segurança. Dados coletados nas AISPs alimentam as ACISPs, que consolidam e analisam essas informações antes de encaminhá-las às RISPs. Essa dinâmica deve garantir que as decisões sejam baseadas em evidências e facilita o planejamento de ações coordenadas.

O modelo gestado em 2005 passou por atualizações ao longo do tempo. Acrescenta-se a formulação do IGESP Focal em 2013, que adapta a metodologia para enfrentar problemas específicos, como violência contra a mulher ou crimes ambientais. Essa abordagem permite maior foco em questões prioritárias, maximizando os resultados do modelo. Atualmente o IGESP é focado em furtos e crimes contra o patrimônio devido à sua alta incidência em Minas Gerais e seu impacto direto na sensação de insegurança da população.

avaliAÇÃO

3.3. Fluxograma do IGESP

O processo metodológico do IGESP se estrutura a partir de uma sequência de reuniões periódicas, com objetivos e participantes definidos. Essa sequência tem como objetivo garantir que a análise do problema, o planejamento das ações e o monitoramento dos resultados ocorram de maneira articulada entre os diferentes níveis das polícias, áreas técnicas da SEJUSP e demais atores da rede local.

O quadro a seguir apresenta uma sistematização desses encontros. Ele foi elaborado a partir das informações coletadas nas entrevistas realizadas com gestores do programa, por esta avaliação. Essa forma de elaboração, que considera a percepção dos atores, permite o acesso a uma dinâmica mais próxima aos processos de implementação da política do que aquelas elaboradas em documentos normativos.

Quadro 01: Descrição das reuniões previstas na metodologia IGESP, organizadas por sua função no ciclo de funcionamento da política, segundo gestores do programa

Tipo de Reunião	Periodicidade	Objetivo	Participantes	Insumos	Produtos
Reunião de Alinhamento	Início de cada ciclo de reuniões	Apresentação da metodologia, validação das AISP's prioritárias, proposta de calendário	Comando/Chefia RISP, Acisp, Aisps, Autoridade Sejusp, Coordenador/Assessor IGESP, Superint. Observatório e analistas	Manual IGESP; Diagnóstico preliminar da SOSP	Memória da reunião com AISP's e calendário validados
1ª Reunião de Trabalho	Após a reunião de alinhamento	Discussão do diagnóstico preliminar com complementos locais; levantamento de propostas de solução	Comando/Delegado da AISP, unidades especializadas, inteligência local, analistas da SOSP/RISP, Coordenador IGESP	Diagnóstico preliminar da Sejusp; informações sobre dinâmica criminal local	Lista de tarefas e responsabilidades; plano de ação inicial
2ª Reunião de Trabalho	Após a 1ª reunião de trabalho	Validação do diagnóstico consolidado; definição do plano de ação	Comando/Chefia Acisp e AISP, especializadas, analistas da SOSP, coordenador IGESP, outras áreas Sejusp (se necessário)	Diagnóstico consolidado; plano de ações com responsabilidades distribuídas	Diagnóstico validado; plano de ação completo
Demais Reuniões de Trabalho	Mensal	Monitoramento do plano de ação e dos problemas prioritários; retroalimentação da metodologia	Comando/Chefia AISP (PM e PC); especializadas; analistas da SOSP; assessor IGESP; demais áreas da Sejusp (se necessário)	Diagnóstico atualizado; plano de ação em execução	Relatório de monitoramento do coordenador metodológico
Reunião de Articulação Local	Conforme demanda	Mobilização de ator da rede local para discussão de demanda específica	Comando/Chefia da AISP; coordenador IGESP; ator local elencado como prioritário	Diagnóstico consolidado; plano de ação	Ações coordenadas entre forças de segurança e o ator local
Reunião de Rede	Semestral	Apresentação do diagnóstico e plano de ação; definição de estratégias conjuntas com corresponsabilização	Chefes PM e PC; comandos da RISP, ACISP, AISP; analistas; MP, TJ, Sejusp, equipe IGESP, rede de proteção social	Diagnóstico e plano de ação atualizados	Plano de ação revisado e corresponsabilizado; dinâmica dividida entre intervenção qualificada e proteção social

avaliação

Reunião de Avaliação	Anual	Avaliação dos indicadores de criminalidade, do desempenho metodológico e da pertinência da AISP como prioritária	Equipe IGESP; comando e chefia das ACISPs e AISPs prioritárias	Relatórios de monitoramento acumulados	Relatório anual de avaliação e recomendação sobre a permanência da ZQC
-----------------------------	-------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------	----------------------------------------	------------------------------------------------------------------------

O quadro apresenta a estrutura das reuniões previstas na metodologia do IGESP, organizadas por tipo, periodicidade e função no processo. São contemplados desde os encontros iniciais de alinhamento metodológico até reuniões técnicas de trabalho, encontros com atores da rede local e momentos de avaliação. Para cada tipo de reunião, são descritos os objetivos, os participantes esperados, os insumos necessários e os produtos gerados.

Esta sistematização permite visualizar o encadeamento entre os momentos de planejamento, execução e monitoramento, e evidencia o papel de cada ator no processo de construção e acompanhamento das ações.

Resumo do capítulo: Este capítulo reconstrói o desenho “real” do IGESP com base na implementação e nas entrevistas com atores institucionais. Organiza a análise em cinco eixos: fundamentos e antecedentes; relação com o desenho das estratégias; definição de objetivos; seleção e focalização; e governança/multi institucionalidade. Realiza também a sistematização do desenho a partir dos componentes do Marco Lógico, derivados da análise empírica. Aqui, os elementos avaliativos são derivados do trabalho de campo.

A dimensão normativa da política, descrita no capítulo anterior, não assegura que seus desenhos se traduzam em procedimentos, uma vez que sua implementação pode sofrer interferências diversas, como restrições orçamentárias, disputas institucionais ou ajustes decorrentes de desafios práticos.

Assim, a dimensão empírica ou prática refere-se à implementação da política, ao modo como ela se desenrola no cotidiano e às circunstâncias que moldam sua execução. Nos casos em que a política já está em operação, essa dimensão abarca o acompanhamento das ações, a observação dos resultados e a análise das condições reais em que ocorre sua aplicação. Isso inclui a atuação dos diferentes atores envolvidos, os desafios impostos pelo contexto social e econômico, as adaptações necessárias ao longo do processo e os efeitos gerados. **O que se faz, ao considerar a dimensão empírica das políticas, é derivar seu desenho “real”, ou “de fato” das práticas dos processos de implementação.**

Na presente avaliação, a dimensão empírica foi acessada por meio das entrevistas realizadas com os atores institucionais mais relevantes à implementação do IGESP.

4.1. Análise das entrevistas

A análise das entrevistas conduzidas no âmbito desta avaliação busca reconstruir a lógica do desenho do IGESP a partir da perspectiva dos atores diretamente envolvidos no processo. A abordagem adotada parte do pressuposto de que as políticas públicas não são apenas um produto técnico, mas também um reflexo das dinâmicas institucionais, dos interesses em disputa e das interpretações subjetivas dos formuladores e implementadores. **E é dessa dinâmica que seu desenho pode ser inferido. Ou seja, diz respeito aos modos como o desenho pode ser derivado dos procedimentos de implementação.**

Os entrevistados foram selecionados com base em sua participação nos diferentes momentos do desenho do IGESP, incluindo pesquisadores, gestores públicos e demais atores institucionais que acompanharam o processo. As perguntas foram estruturadas em torno de cinco eixos principais: (1) fundamentos e antecedentes, com os motivadores do programa e a formulação do problema, incluindo a análise de referências anteriores e diagnósticos utilizados; (2) relação entre os fundamentos e o desenho das estratégias, com o marco analítico do programa, e ênfase nas teorias que fundamentaram sua concepção; (3) estabelecimento de objetivos gerais e específicos do IGESP (4) seleção e focalização, a organização e os atores envolvidos, considerando a distribuição de responsabilidades, os mecanismos de coordenação e a governança do programa; e (5) Governança e multi institucionalidade. De maneira transversal, também se analisou o uso (ou ausência) do modelo de Marco Lógico e dos Mapas de Processos e Resultados na estruturação do IGESP. Esses 5 eixos são os que devem estruturar o desenho de uma política pública.

avaliAÇÃO

O objetivo central desta etapa é compreender em que medida o desenho do IGESP refletiu uma estrutura coerente com os desafios identificados e como a definição dos problemas e das soluções orientou a construção do programa.

4.1.1. Fundamentos e Antecedentes

O IGESP foi concebido como uma estratégia para integrar a segurança pública e aprimorar a gestão baseada em resultados. Segundo o entrevistado 02, o programa teve origem a partir de uma proposta do CRISP (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública) ao então secretário de Defesa Social, Antônio Anastasia, e estava alinhado à política estadual de gestão, que priorizava o uso de indicadores para definir e avaliar ações governamentais. Assim, o IGESP foi concebido dentro de um ambiente político e acadêmico específico, que buscava modernizar a gestão pública.

"O IGESP foi proposto pelo CRISP ao professor Anastasia, que entendeu que isso casava com a política do Estado. O Estado estava todo baseado numa política de gestão para resultados e o IGESP facilitava isso. Já existia toda uma lógica de integração sendo construída, com a compatibilização territorial entre Polícia Militar e Polícia Civil, e o IGESP entra como um método que dá estrutura e sentido a essa integração." (entrevistado 2).

O entrevistado 7, que atuou como mediador do programa, reforça a importância desse alinhamento com a política de gestão por resultados:

"Ele nasce num momento de escalada da violência no estado. Minas estava enfrentando uma alta de homicídios, roubos e crimes violentos, e o governo queria uma resposta. A ideia era criar uma metodologia que trouxesse eficiência para a segurança pública, algo que pudesse ser monitorado, avaliado e ajustado conforme os resultados." (entrevistado 7).

Além disso, o IGESP dialogava com tendências internacionais de policiamento baseado em evidências. O método IARA, adotado pelo programa, seguia a lógica da "polícia orientada para problemas", que priorizava o uso de dados e diagnósticos para definir ações estratégicas.

"O IGESP é mais do que gestão de resultados. Ele usa análise criminal para entender por que o crime está acontecendo e direciona as ações de maneira orientada. Não é só uma questão de estabelecer metas, mas de garantir que as ações da PM e da PC convergem para resolver os problemas de criminalidade de forma sistêmica." (entrevistado 7).

O programa se baseia em uma perspectiva que busca integrar a segurança pública. A ideia de uma abordagem multidimensional é um dos principais **fundamentos** do IGESP, que foi estruturado para não se limitar apenas ao policiamento, mas também incorporar outros tipos de ações para o controle da ocorrência de crimes. Esse ponto é crucial para entender as estratégias do programa, que refletem as necessidades de integração de diferentes organizações.

Desde sua concepção, o IGESP incorporou conceitos de um policiamento baseado em evidências, alinhando-se a tendências internacionais, como o modelo CompStat adotado em Nova York. O entrevistado 01 destaca que, ao integrar as forças de segurança, o programa visava superar a fragmentação institucional e criar um modelo de governança colegiada para coordenar esforços de combate à criminalidade.

A relação dos **fundamentos** do IGESP com o desenho de suas **estratégias**, mostra que a concepção do programa está intrinsecamente ligada à tentativa de superar o modelo tradicional

avaliAÇÃO

de segurança pública, que muitas vezes se concentra exclusivamente na repressão. O desenho das estratégias do IGESP visa, portanto, à prevenção da violência, por meio da implementação de políticas públicas de segurança e de ações interinstitucionais.

O IGESP implementou esforços de integração policial, especialmente por meio das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), criadas para garantir que as unidades operacionais da Polícia Militar e da Polícia Civil compartilhassem a mesma delimitação territorial. O que o IGESP fez foi transformar essa integração administrativa em algo operacional, por meio do estabelecimento de metas, diagnósticos e pactuações.

Apesar da proposta inovadora, a implementação do IGESP enfrentou desafios significativos, sobretudo em relação à resistência institucional.

A Polícia Militar já possuía um sistema interno de gestão para resultados (GDO), o que reduziu seu comprometimento com a iniciativa, pois muitas das ações propostas pelo IGESP já eram realizadas de maneira independente. Da mesma forma, a Polícia Civil apresentou dificuldades para se adaptar à metodologia, principalmente pela ausência de mecanismos estruturados de monitoramento interno” (entrevistado 2)

A partir de 2019, o programa passou por uma reestruturação significativa. Com menos recursos financeiros e menor engajamento institucional, a metodologia precisou ser reformulada, priorizando articulações locais e monitoramento remoto, refletindo as restrições impostas pela pandemia.

4.1.2. Relação entre Fundamentos e o Desenho das Estratégias

O desenho das estratégias do IGESP refletia diretamente seus fundamentos. No modelo original, a metodologia era estruturada a partir de três pilares: **análise criminal, pactuação de metas e articulação em rede**. A adoção do método IARA (Identificação, Análise, Resposta e Avaliação) permitia uma abordagem analítica e baseada em evidências, diferenciando-se da simples gestão por resultados focada em metas quantitativas

Um dos entrevistados, participante da implementação do IGESP em diferentes momentos, descreve como esse modelo foi aplicado:

“A ideia sempre foi que as forças de segurança trabalhassem juntas. O IGESP propunha um modelo em que a Polícia Militar e a Polícia Civil não apenas estivessem na mesma área, mas se sentassem juntas para analisar dados, definir prioridades e atuar de forma coordenada.” (entrevistado 6).

Esse modelo, no entanto, encontrou resistências. Como mencionado nas entrevistas, as diferentes instituições, sobretudo as organizações policiais, possuem culturas institucionais muito diferentes, e integrá-las não foi uma tarefa simples:

“A Polícia Militar tem uma estrutura muito maior e mais robusta, enquanto a Polícia Civil sempre teve um efetivo menor e mais dificuldades operacionais. Integrar essas duas instituições, que historicamente não se comunicavam bem, foi um desafio constante.” (entrevistado 7).

O **uso de diagnósticos** no IGESP, por sua vez, aparece como um elemento crucial, mas subutilizado em muitas áreas. Os diagnósticos realizados no início do programa ajudaram a estruturar o desenho inicial das ações, mas a falta de uma avaliação contínua e sistemática das condições das comunidades resultou em lacunas importantes. A ausência de um processo regular de reavaliação dos contextos locais impede que o programa se ajuste adequadamente

avaliAÇÃO

às mudanças nas dinâmicas sociais e de segurança, o que compromete sua adaptabilidade e eficácia ao longo do tempo. Nas entrevistas, foi destacado que o IGESP poderia se beneficiar enormemente de diagnósticos mais aprofundados e de um acompanhamento mais rigoroso das condições das comunidades atendidas.

Os **processos de monitoramento e avaliação** do IGESP também foram tema de discussões nas entrevistas, com muitos apontando que o programa carece de um sistema robusto de acompanhamento. Embora haja processos de avaliação em andamento, esses não são suficientemente detalhados ou contínuos para garantir que o programa esteja atingindo seus objetivos de forma eficiente. A falta de **indicadores claros** de sucesso e a ausência de uma metodologia padronizada de monitoramento dificultam a coleta de dados precisos sobre os resultados das ações implementadas. A implementação de um sistema de monitoramento mais eficiente, que inclua a participação das comunidades atendidas, poderia contribuir para a melhoria do programa e para uma avaliação mais precisa de sua eficácia.

A ampliação do IGESP para outros municípios impôs desafios operacionais. Segundo o entrevistado 01, a expansão levou a uma diluição dos princípios metodológicos originais, tornando o programa mais burocrático e menos direcionado à resolução de problemas específicos. Além disso, a mudança na lógica de construção participativa para um modelo mais centralizado comprometeu a autonomia dos atores locais, que passaram a receber diretrizes do Estado sem flexibilidade para adaptar o programa às realidades regionais.

Outro problema identificado foi a descontinuidade na estrutura de governança do programa. No início, o IGESP contava com reuniões regulares que envolviam o alto escalão das forças de segurança e do governo estadual. Com o tempo, a responsabilidade foi transferida para níveis gerenciais intermediários, reduzindo a capacidade de tomada de decisão estratégica e enfraquecendo a adesão dos participantes.

4.1.3. Estabelecimento de Objetivos Gerais e Específicos

Há uma clara separação entre as metas mais amplas e os objetivos operacionais, no âmbito do IGESP. Os **objetivos gerais** do programa, conforme delineado em seu início, estão relacionados à diminuição dos impactos do ciclo partido da segurança pública, por meio do processo de integração entre organizações. Apenas a partir daí seria possível almejar uma redução da violência. Esses objetivos gerais são, em certo grau, amplos, refletindo a ambição do programa de alcançar mudanças estruturais significativas nas organizações que dele participam. Já os **objetivos específicos**, como apontado nas entrevistas, estão mais voltados para a implementação concreta de ações, como o aumento da presença policial nas regiões de risco, o estabelecimento de parcerias com ONGs e a criação de programas sociais para a capacitação profissional e a reintegração social dos indivíduos em situação de vulnerabilidade. No entanto, esses objetivos não dizem respeito, necessariamente, a processos de integração.

"Os policiais recebiam bonificações pelo cumprimento de metas pactuadas. Para a Polícia Militar, isso incluía apreensão de armas, presença ostensiva e redução de indicadores criminais. Para a Polícia Civil, um dos principais focos era a conclusão de inquéritos." (entrevistado 7).

Esse sistema de bonificação ajudou a garantir o engajamento das forças policiais no programa, mas também gerou distorções na forma como alguns crimes eram registrados e investigados.

avaliAÇÃO

4.1.4. Seleção e Focalização no Desenho

A questão da **seleção e focalização** do público-alvo, ou seja, a definição dos critérios para a escolha das áreas e das populações que seriam atendidas pelo IGESP, foi outro ponto abordado nas entrevistas. De acordo com os relatos, o programa adota uma **focalização** nas regiões com os índices mais altos de violência. Essa abordagem tem como objetivo concentrar esforços nas áreas mais necessitadas e com maior potencial de impacto positivo. Contudo, alguns entrevistados destacaram que essa **focalização** nem sempre é eficaz, pois em algumas regiões vizinhas àquelas atendidas pelo IGESP, a violência e a marginalização social também são significativas, mas acabam sendo deixadas de lado, por não atenderem aos critérios geográficos estabelecidos.

A seleção das áreas atendidas pelo IGESP mudou ao longo do tempo. No início, o programa foi implantado em Belo Horizonte, abrangendo 24 AISPs. Com o tempo, expandiu-se para todo o estado, o que gerou dificuldades operacionais e um desgaste na metodologia.

"Quando o IGESP passou a abranger todos os municípios, a gente trabalhava com uma realidade muito diversa, muitas vezes tratando de crimes pequenos, como furto de bicicleta, enquanto havia locais com índices alarmantes de homicídios. Isso diluiu a efetividade do programa." (entrevistado 6)

Para corrigir essa dispersão, foi criado o IGESP Focal, que concentrou os esforços nos municípios que mais impactavam a estatística criminal do estado.

4.1.5. Governança e Multi Institucionalidade

Um aspecto relevante levantado nas entrevistas diz respeito à análise de **interessados** do IGESP, ou seja, os diferentes atores e instituições envolvidos na implementação e operação do programa. O IGESP é um programa multi institucional, que envolve diferentes níveis de governança, além de contar com a participação de organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais e empresas privadas, em alguns casos. A **coordenação entre esses diversos interessados** é um dos maiores desafios enfrentados pelo IGESP. Apesar da intenção de criar um sistema de governança colaborativa, as entrevistas indicam que a falta de alinhamento entre as expectativas dos diferentes atores, bem como a ausência de uma coordenação eficaz, resultam em dificuldades para implementar as ações de forma coerente. Em especial, a relação entre as esferas de governo, com suas diferentes prioridades e níveis de recursos, apresenta um obstáculo importante para a execução efetiva do programa.

A **multi institucionalidade** do IGESP é, assim, uma das suas características definidoras. No entanto, como observam alguns entrevistados, a capacidade de gerar resultados positivos depende diretamente da qualidade da interação entre as diversas instituições envolvidas, o que nem sempre ocorre de maneira eficiente. Além disso, a **governança** do programa, que deveria garantir a clareza dos papéis de cada ator envolvido, ainda enfrenta falhas. A fragmentação das responsabilidades e a falta de um mecanismo de coordenação ágil acabam comprometendo a implementação de ações mais integradas e eficazes.

No que diz respeito à **política e governança** do IGESP, a análise das entrevistas revela que, embora o programa tenha um forte **marco normativo** e institucional, as práticas de governança ainda estão em desenvolvimento. A distribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo nem sempre é clara, o que dificulta a implementação das estratégias definidas. Além disso, a governança do IGESP também sofre com a falta de

avaliAÇÃO

transparência em alguns processos, o que gera desconfiança tanto entre os atores envolvidos quanto nas comunidades atendidas.

A governança do IGESP passou por diferentes fases. No início, as reuniões eram mediadas por figuras de alto escalão, como secretários e comandantes das polícias. Com a expansão para o interior, essa mediação passou a ser feita por técnicos, o que impactou a legitimidade do programa em algumas regiões.

"Os prefeitos esperavam que o secretário de Estado estivesse presente nas reuniões, mas com a mudança para a mediação técnica, isso gerou resistências. As lideranças locais começaram a ver o IGESP como algo menos prioritário." (entrevistado 7)

Além disso, a integração com outros atores, como Ministério Público e prefeituras, nem sempre foi fluida.

"A relação entre as polícias e o Ministério Público era complicada. Os policiais queriam que o MP e o Judiciário caminhassem na mesma velocidade deles, mas o sistema de justiça tem outra lógica. Isso gerava atritos constantes." (entrevistado 6)

A governança do IGESP, portanto, sempre foi um ponto crítico. Como destacado pelo entrevistado 02, o programa surgiu em um contexto de tentativa de integração entre Polícia Militar e Polícia Civil, mas a ausência de incentivos concretos para cooperação comprometeu a efetividade da proposta. Em vários momentos, a rivalidade institucional entre as polícias gerou obstáculos para a implementação coordenada das ações.

Além disso, a participação de outros órgãos, como Ministério Público e Judiciário, foi irregular ao longo dos anos. O entrevistado 01 destaca que a integração desses atores foi fundamental para o sucesso inicial do programa, mas a falta de mecanismos formais de articulação limitou sua permanência no longo prazo.

A expansão territorial do IGESP também impactou negativamente sua governança. No modelo inicial, a definição das prioridades era feita de forma colegiada, com participação ativa dos atores locais. Entretanto, a ampliação para novos municípios enfraqueceu esse processo, uma vez que os gestores passaram a receber diretrizes centralizadas sem a mesma flexibilidade para adaptar o programa às dinâmicas regionais

As entrevistas revelam que, enquanto o IGESP original contava com forte embasamento teórico e político, sua reestruturação recente teve que lidar com limitações operacionais e adaptações metodológicas. A mudança da lógica participativa para um modelo mais centralizado, somada à perda de incentivos para as instituições envolvidas, comprometeu a efetividade da política.

Algumas características dos processos de implementação do Igesp escapam ao seu desenho. Na ausência de um desenho formalizado e, conseqüentemente, de consenso sobre objetivos e modos de fazer, as práticas da política são, muitas vezes, ritualizadas, tratadas como cerimônias que se descolam dos objetivos.

Diante desses comportamentos rituais, o Igesp, como outras políticas preventivas em segurança pública, é utilizado como um mecanismo de legitimação do Estado. O que significa dizer que suas ações, tais como pensadas (mas não desenhadas o suficiente), são desejáveis e associadas a práticas preventivas, de tal modo que constituem, elas mesmas, critérios de legitimidade. Isso se dá mesmo quando não há clareza quanto aos seus objetivos, ou quando ao

avaliAÇÃO

alcance dos objetivos. Ou seja, nem sempre uma política pública precisa demonstrar performance para o alcance dos objetivos propostos pelo seu desenho. **A crença na performance, através da ritualização das ações, funciona como forma de se conferir validade à política e ao estado.**

O programa pode, segundo alguns dos entrevistados, estar sendo utilizado como **mecanismo de resposta às demandas mais diversas que são feitas sobre o estado, amortecendo os impactos dessas demandas, sem que ocorram mudanças substantivas nos modos como o estado atua sobre a segurança pública.**

"(...) a agenda da política é 'pró forme' (...) o Igesp pode estar sendo utilizado como um instrumento de manobra, para lidar com demandas e temas aleatórios". (Entrevistado 08)

A relação da Polícia Militar com a política é importante para a compreensão desses processos. Como há a afirmação de que **várias das ações propostas pelo Igesp são desenvolvidas pela Polícia Militar, independente da política, e de maneira mais eficiente**, a lógica dessa organização acaba prevalecendo sobre as demais. Isso acirra o processo de ritualização da política.

"Muitas vezes, eles [os participantes da PM no Igesp] falam assim: quem são essas pessoas? elas não sabem nem apresentar os dados. A PM faz isso muito melhor". (Entrevistado 08)

O Igesp enfrenta, assim, problemas de governança sobre as organizações que fazem parte dele. Ao não demonstrar melhor performance do que aquela demonstrada pelas organizações que o compõem, principalmente a Polícia Militar, seja para o tratamento e uso de dados, seja para alcançar impactos sobre a ocorrência de crimes, ele não consegue aderência e aceitação de seus atores.

Sua governança também pode ser enfraquecida pelo "lugar institucional" em que se encontra. Segundo um dos entrevistados, por exemplo, a subsecretaria de integração não tem conseguido realizar a articulação necessária entre as instituições.

Além disso, a política permanece restrita aos níveis gerenciais das organizações, o que faz com que se mantenha "descolada da realidade", e com ainda menores possibilidades de performance, barganha e governança sobre suas organizações.

Disso tudo decorrem **problemas de natureza metodológica** que poderiam ter sido evitados, ou ao menos previstos pelo desenho do Igesp. Entre esses problemas metodológicos está a **perda da capacidade de a divisão territorial elaborada pelo programa, dividindo territórios entre AISP's, ACISP's e RISP's, nortear o trabalho das organizações**, particularmente das polícias. Com isso, perde-se também a capacidade de o programa unificar, entre suas organizações, o tratamento de territórios.

Outra questão diz respeito à construção de dados, que não se convertem em informações capazes de nortear ações e, por fim, a incapacidade de elaboração e uso de indicadores associados a metas. Novamente, o desenho da política deve ser capaz de gerar consenso sobre seus objetivos de tal forma, que os indicadores selecionados para mensurar sua performance sejam claros e capazes de engendrar metas também claras e mensuráveis. No caso do Igesp, **a ausência desse consenso, tanto vertical (entre níveis gerenciais e a "ponta da linha" das organizações), quanto horizontal (entre gestores de diferentes organizações) faz com que a política utilize indicadores sobretudo relacionados à ocorrência de crimes, em detrimento de indicadores de integração.**

Outras críticas aos modos como as práticas da política se descolam de seu desenho inicial estão na identificação de personalismo no comportamento de atores que participam do

avaliAÇÃO

programa, e em sua incapacidade gerencial. **O que pode ocorrer é o estabelecimento de dependência do programa a indivíduos específicos, que “compram” seus objetivos, mas não são capazes de o institucionalizar em suas organizações.** A política, aqui, é tratada como mecanismo de poder, ao ser associada a atores, e não a programas institucionais. Sua incapacidade gerencial, por sua instância, diz respeito a problemas de gestão de natureza cotidiana.

4.2. O desenho do IGESP e os componentes do seu marco lógico

Uma metodologia para o desenho de políticas públicas é o Marco Lógico. Ele permite estruturar as ações em diferentes etapas que levam em consideração tanto a política em si, quanto os fenômenos que buscam tangenciar. **Construir o Marco Lógico do IGESP pode ser uma forma de lidar com os problemas e limitações arrolados no tópico anterior, ao procurar prever e desenhar respostas a cada uma delas.** Suas etapas (CASSIOLATO E GUERESI, 2010) são as seguintes:

- Etapa 1: diagnóstico e marco conceitual;
- Etapa 2: definição de público-alvo;
- Etapa 3: estabelecimento de condições para mensuração dos resultados;
- Etapa 4: desenho de meios e alternativas de intervenção;
- Etapa 5: hierarquia de objetivos (árvore de problemas, árvore de objetivos);
- Etapa 6: avaliação e gestão por resultados.

Essas diferentes etapas permitem identificar um problema e seu valor social, e as intervenções devem se dar a partir do problema e da análise de suas causas. **Um problema não existe independentemente de sua construção social, daí a necessidade da construção de um marco conceitual e teórico.** O diagnóstico também precisa especificar como o fenômeno se apresenta ao longo do tempo e do espaço, quais suas características, sua magnitude, extensão e a percepção da população sobre ele, suas possíveis causas e consequências.

Aqui, duas ferramentas são centrais. Uma delas, a análise dos interessados (*stakeholders analysis*), permite identificar os diversos atores envolvidos em um problema, direta ou indiretamente, seus interesses em relação ao problema e se podem ser auxílio ou obstáculos ao programa. A árvore de problemas, por sua vez, permite identificar o problema central e estabelecer as relações de causalidade, hierarquizar as causas (das mais profundas às mais próximas ao problema) e estabelecer relações entre elas. Fornece, assim, uma estrutura lógica do problema.

O IGESP não contava com um Marco Lógico em seu desenho. Os componentes da metodologia, no texto seguinte, foram derivados das entrevistas realizadas no contexto desta avaliação, e da análise de parte da documentação levantada.

4.2.1. Componente 1: diagnóstico e marco conceitual

O diagnóstico e o marco conceitual das políticas públicas estabelecem seus motivadores (os motivos pelos quais a política foi elaborada), e as definições sobre o fenômeno que procura afetar.

A pesquisa que gerou esta avaliação revelou que o IGESP não possui um desenho formal estruturado que estabeleça claramente seu Marco Conceitual. Isso significa que o

avaliAÇÃO

programa opera sem uma base teórica consolidada que norteie suas ações e forneça um referencial analítico para sua implementação. A ausência desse arcabouço conceitual compromete a clareza do processo de formulação da política, dificultando a definição de seus objetivos, justificativas e mecanismos de ação. Sem um marco teórico bem estabelecido, as diretrizes do programa tornam-se menos precisas, o que impacta diretamente a construção de indicadores claros e mensuráveis para avaliação de seus resultados e impactos.

Apesar dessa lacuna formal, o IGESP se fundamenta em duas premissas principais: a metodologia de solução de problemas e o modelo COMPSTAT, ambos baseados no uso sistemático de dados para monitoramento da criminalidade e planejamento estratégico da segurança pública.

A metodologia de solução de problemas em segurança pública é um conjunto de práticas e abordagens aplicadas para identificar, entender e resolver questões relacionadas à segurança, com o objetivo de melhorar a eficácia das políticas e ações nesse campo. Essa metodologia envolve um processo estruturado de análise e intervenção, frequentemente com foco em entender as causas subjacentes dos problemas de segurança, como o crime e a violência, e em desenvolver estratégias mais eficazes para enfrentá-los.

O processo normalmente envolve as seguintes etapas:

1. **Diagnóstico do problema:** Identificação precisa do problema de segurança, como a violência urbana, a criminalidade organizada ou a falta de confiança nas forças de segurança.
2. **Análise das causas:** Estudo das causas do problema, levando em consideração fatores sociais, econômicos e políticos, como desigualdade, desemprego, e a dinâmica social das comunidades afetadas.
3. **Formulação de soluções:** Desenvolvimento de estratégias baseadas em evidências, que podem incluir tanto abordagens preventivas (como educação, políticas sociais e programas de inclusão) quanto corretivas (como reformas no sistema de justiça criminal ou policiamento mais eficiente).
4. **Implementação das ações:** Colocação em prática das soluções propostas, que podem envolver diferentes atores, como as forças policiais, autoridades municipais, organizações da sociedade civil e comunidades locais.
5. **Avaliação e ajustes:** Acompanhamento dos resultados e análise de como as ações implementadas impactaram a segurança pública, com base em indicadores de desempenho, e ajustes necessários para melhorar a eficácia.

A metodologia de solução de problemas busca não apenas tratar as consequências imediatas dos problemas de segurança, mas também atacar suas causas profundas, promovendo uma abordagem mais integrada e sustentável. Além disso, ela enfatiza a participação comunitária, a colaboração entre diferentes esferas do governo e o uso de dados e evidências para fundamentar as decisões.

Essa abordagem pode ser vista em modelos como o "Problema-Oriented Policing" (Policiamento Orientado ao Problema), que foi desenvolvido para promover uma resposta mais inteligente e direcionada a questões complexas de segurança pública.

Outro elemento do Marco Conceitual do IGESP é o CompStat (abreviação de **Computer Statistics** ou **Comparative Statistics**). Trata-se de uma metodologia de gestão de segurança pública desenvolvida pela Polícia de Nova York (NYPD) no início da década de 1990. A principal

avaliAÇÃO

característica do CompStat é o uso intensivo de dados e análise estatística para monitorar e melhorar o desempenho das forças de segurança, com foco na redução da criminalidade e na melhoria da eficiência operacional.

O CompStat combina o uso de tecnologias de informação, coleta e análise de dados criminais em tempo real e **uma gestão baseada em responsabilidade e resultados**. Seu objetivo é identificar padrões de criminalidade, antecipar crimes e alocar recursos de forma mais eficaz. Além disso, ele incentiva uma abordagem proativa para resolver problemas de segurança, ao invés de apenas reagir aos eventos já ocorridos.

A metodologia se baseia em alguns princípios chave:

1. **Coleta de dados e análise:** As estatísticas sobre crimes são coletadas em tempo real, e as informações são analisadas para identificar padrões e tendências. Isso pode incluir dados sobre tipo de crime, localização, horário e outras variáveis importantes.
2. **Responsabilidade:** A cada semana ou mês, líderes policiais se reúnem para revisar as estatísticas de crime de suas áreas de responsabilidade. Durante essas reuniões, os oficiais devem justificar suas ações ou a falta delas em relação ao combate ao crime, promovendo uma cultura de responsabilidade e eficácia.
3. **Alocação de recursos:** O CompStat permite direcionar recursos para as áreas e tipos de crimes mais críticos, com base na análise de dados. A ideia é ser mais ágil e eficiente na distribuição de recursos para onde são mais necessários.
4. **Gestão descentralizada:** Embora o CompStat seja uma ferramenta de gestão centralizada, ele valoriza a autonomia das divisões locais da polícia, permitindo que tomem decisões de acordo com as necessidades específicas de suas comunidades, dentro de uma estrutura mais ampla de metas e objetivos.
5. **Foco em resultados:** O CompStat é centrado na performance, com foco em metas claras e mensuráveis, como a redução de crimes específicos ou a melhoria na resposta policial.

O CompStat tem sido adotado por várias forças policiais ao redor do mundo, adaptado para diferentes contextos, com o objetivo de tornar as operações de segurança pública mais eficientes e orientadas por dados. No entanto, também há críticas sobre sua ênfase em resultados quantitativos, que pode levar a pressões sobre os policiais para "reduzir números" a qualquer custo, às vezes ignorando a qualidade da interação com a comunidade ou a resolução de problemas mais profundos.

No entanto, a falta de um Marco Conceitual estruturado impede que essas metodologias sejam aplicadas de forma consistente e adaptada à realidade local, reduzindo a efetividade da política.

4.2.2. Componente 2: definição do público-alvo

A definição prévia, já no desenho das estratégias, de um público-alvo é importante porque intervenções demandam algum processo de focalização, diante de cenários comuns de recursos escassos. Além disso, a focalização também permite um aumento da eficácia das ações e do impacto dos seus processos de implementação. Definir uma população alvo significa delinear a cobertura da estratégia, o que facilita, também, a definição de indicadores e, consequentemente, de procedimentos de avaliação.

O IGESP se estrutura a partir da integração das organizações de segurança pública, o que representa um avanço na tentativa de coordenação interinstitucional. No entanto, algumas

avaliAÇÃO

limitações importantes foram identificadas. **Em primeiro lugar, embora o programa tenha sido concebido para articular diferentes órgãos, sua abordagem prática demonstra uma participação reduzida de outros atores fundamentais, como organizações da sociedade civil, universidades e setores da administração pública ligados a políticas sociais.** Essa ausência resulta na limitação do programa a uma perspectiva estritamente policial, quando, na realidade, a segurança pública demanda uma atuação multisetorial. A participação da sociedade ocorre de maneira pontual, sem mecanismos claros de envolvimento contínuo, mesmo quando sua colaboração seria essencial para ampliar a legitimidade e efetividade das ações.

Além disso, **há uma indefinição nos papéis e responsabilidades das organizações envolvidas no programa, o que prejudica sua governança.** A falta de clareza sobre as atribuições de cada instituição cria um desequilíbrio no processo de implementação, **resultando na prevalência da Polícia Militar como principal estrutura operacional do IGESP.** Isso gera dificuldades para uma coordenação equitativa entre as forças de segurança, limitando a integração efetiva das demais instituições e comprometendo o alcance dos objetivos do programa.

4.2.3. Componente 3: estabelecimento de condições para mensuração dos resultados

A mensuração de resultados é útil para se conhecer o sucesso ou não da estratégia. Este tipo de mensuração é feito por meio de indicadores, ou seja, de parâmetros, alimentados com dados de interesse para a política. Esta etapa, portanto, consiste na criação de um mapa de indicadores que prevê como serão medidas as performances nas mais diferentes etapas da estratégia.

Embora o IGESP tenha investido na construção e análise de bancos de dados para embasar sua atuação, **esses dados nem sempre se convertem em informações estratégicas e acionáveis para a tomada de decisão.** A ausência de um sistema eficiente de tratamento e interpretação dessas informações impede que elas sejam utilizadas de maneira eficaz para orientar e avaliar as políticas de segurança pública. **Além disso, a avaliação de desenho revelou que o programa não possui indicadores claros para mensurar a integração entre as instituições participantes, um dos pilares centrais do IGESP.**

Atualmente, os resultados do programa são avaliados quase exclusivamente com base em indicadores criminais, sem levar em conta o progresso na articulação entre os órgãos envolvidos. Essa limitação metodológica impede que se compreenda se a política está de fato promovendo maior cooperação e coordenação entre as forças de segurança, o que deveria ser um de seus principais objetivos. Sem essa mensuração, torna-se difícil avaliar a efetividade do programa na superação da fragmentação institucional da segurança pública.

Em tópicos posteriores, o presente relatório apresentará sugestões de indicadores úteis aos diagnósticos dos problemas a serem enfrentados, à mensuração dos elementos do Mapa de Processos e Resultados e da Árvore de Problemas do IGESP, e à avaliação de resultados e impactos da política.

4.2.4. Componente 4: desenho de meios e alternativas de intervenção

Aqui as ações específicas da estratégia devem ser definidas o mais pormenorizadamente possível. Essas ações devem se vincular aos objetivos do Programa, aos seus marcos conceituais,

avaliAÇÃO

e outros elementos. Graficamente, pode ser visualizada por meio dos Mapas de Processos e Resultados (P&R).

Um fator crítico identificado na avaliação foi a ausência de um Mapa de Processos e Resultados formalmente integrado ao desenho do IGESP. Esse instrumento, essencial para a estruturação lógica das ações e dos efeitos esperados do programa, **foi desenvolvido fora da política e posteriormente validado pelos atores durante o processo avaliativo.** A inexistência desse mapeamento compromete a clareza sobre a relação entre as ações implementadas e os objetivos pretendidos, dificultando a compreensão de como determinadas iniciativas contribuem para os impactos esperados.

Essa lacuna metodológica impede uma avaliação detalhada da capacidade do IGESP de promover a integração entre as organizações de segurança pública e, conseqüentemente, de reduzir os impactos negativos do ciclo partido de segurança. **Sem um mapeamento estruturado, não há um encadeamento lógico bem definido que permita compreender de forma transparente como as ações do programa influenciam os resultados desejados.**

avaliAÇÃO

Figura 01: Mapa de Processos e Resultados do IGESP

Contexto	Atividade	Produto	Resultado	Impacto	
<p><i>Ciclo incompleto de segurança pública</i></p> <p><i>Preponderância organizacional da PM sobre a segurança pública</i></p> <p><i>Baixa integração das instituições do sistema de segurança e justiça</i></p> <p><i>Baixa participação da sociedade civil e outras organizações nas questões de segurança</i></p> <p><i>Ênfase da segurança pública sobre ações e políticas reativas, em detrimento das preventivas</i></p> <p><i>Pouco uso de dados e informações para a orientação das políticas públicas</i></p> <p><i>Pouca orientação das políticas de segurança por metas e objetivos mensuráveis</i></p> <p><i>Baixa cultura de avaliação</i></p> <p><i>Necessidade de estabelecimento de diretrizes mais claras para a segurança no estado</i></p> <p><i>Alto índice de ocorrências de crimes</i></p>	Capacitar profissionais envolvidos no IGESP	Competências ampliadas em análise territorial e interinstitucional	Aprimoramento da qualidade técnica das decisões locais	Reforço da cultura de atuação orientada por dados e contextos	<p>Solução do problema da dualidade organizacional entre as polícias</p> <p>Diminuição da desconexão entre os trabalhos ostensivos e investigativos</p> <p>Melhoria da comunicação e coordenação entre as polícias e outras agências de defesa social</p> <p>Integração do planejamento estratégico, tático e operacional</p>
	Criar espaços geográficos comuns para a atuação policial	Dispositivos territoriais de articulação (ex: zonas integradas)	Redução de sobreposição de esforços e conflitos de jurisdição	Fortalecimento da presença estatal com capilaridade e coerência	
	Coordenar os fluxos de informações e organização das reuniões de trabalho e apresentação	Roteiro institucionalizado de governança por ciclo de gestão	Aumento da previsibilidade e da continuidade dos processos decisórios	Consolidação da governança interorganizacional como prática ordinária	
	Definir responsabilidades com atribuição de metas	Pactuação interinstitucional formalizada por eixo e território	Clareza nos papéis e maior corresponsabilização	Aumento da aderência aos objetivos estratégicos do sistema	
	Implantar núcleos regionais do Centro Integrado de Informações de Defesa Social	Ambientes descentralizados de produção e análise de dados	Ampliação do acesso regionalizado à inteligência	Democratização do uso estratégico das informações no território	
	Consolidar dados das organizações do Sistema Integrado de Defesa Social	Plataforma integrada com critérios unificados de coleta e análise	Base comum para diagnósticos multissetoriais	Superação de silos institucionais e avanço na formulação sistêmica de políticas	
	Realizar análises sobre as dinâmicas criminais	Estudos situados com articulação de dados socioeconômicos e policiais	Leitura qualificada das vulnerabilidades e fatores de risco	Redução do hiato entre diagnóstico e intervenção no território	
	Planejar ações baseadas em evidências	Programas territoriais com planos de ação monitoráveis	Ganho em efetividade e foco nas causas estruturais	Intervenções mais sustentáveis e com maior legitimidade social	
	Realizar reuniões de AISP's e ACISP's	Fóruns regulares de pactuação e monitoramento	Fortalecimento do vínculo entre planejamento e execução	Enraizamento de uma cultura de governança territorial e participativa	
	Recursos			Pressupostos	
<p><i>Recursos financeiros para a estrutura física e informacional que o programa requer (salas de reuniões, projetores, computadores, internet, programas de análise de dados, etc.)</i></p>	<p><i>Recursos humanos capacitados para o tratamento de informações</i></p> <p><i>Bases de dados sobre a incidência criminal</i></p> <p><i>Diagnósticos de criminalidade</i></p>	<p><i>Permeabilidade das organizações para a incorporação ações preventivas</i></p> <p><i>Ambiente político favorável ao modelo gerencial orientado para resultados</i></p> <p><i>Ambiente acadêmico favorável para o auxílio ao desenho de políticas baseadas em indicadores e metas</i></p> <p><i>Ambiente político e organizacional permeável a processos de monitoramento e avaliação</i></p>	<p><i>Legislações</i></p> <p><i>Disponibilidade de analistas para a produção de relatórios</i></p> <p><i>Permeabilidade das organizações à ideia de uma abordagem multidimensional para a segurança pública</i></p> <p><i>Adesão e engajamento das instituições à metodologia</i></p>	<p><i>Capacidade para o compartilhamento de dados e informações entre as instituições</i></p> <p><i>Permeabilidade das lideranças às premissas e fundamentos do programa</i></p> <p><i>Governança sobre as organizações participantes</i></p>	

Fonte: Elaboração própria, a partir de Santos, 2024

O Mapa de Processos e Resultados representado pela figura anterior, elaborado por esta avaliação, foi feito a partir de informações coletadas por esta pesquisa em documentos gerenciais e entrevistas. Reflete mais um formato do programa como pensado do que como implementado ou avaliado.

O contexto apresentado diz respeito aos motivadores da política, ou seja àquilo que levou à necessidade de sua implementação. No caso do IGESP, ele destaca desafios na segurança pública, evidenciando um ciclo incompleto de atuação e a preponderância

avaliAÇÃO

organizacional da Polícia Militar sobre a segurança. Há uma baixa integração entre as instituições do sistema de segurança e justiça, bem como uma participação limitada da sociedade civil e de outras organizações nas questões de segurança. Além disso, há uma ênfase maior em ações e políticas reativas em detrimento das preventivas, com um uso reduzido de dados e informações para orientar a tomada de decisão. As políticas de segurança são geralmente pouco estruturadas por metas e objetivos mensuráveis, e a cultura de avaliação ainda é frágil. Soma-se a isso a necessidade de diretrizes mais claras para a segurança pública, especialmente diante do alto índice de criminalidade.

Para enfrentar esses desafios, o programa deveria contar com diferentes recursos. Há a necessidade de financiamento para estrutura física e informacional, incluindo salas de reuniões, projetores, computadores, internet e programas de análise de dados. Além disso, são essenciais recursos humanos capacitados para o tratamento das informações, a disponibilização de bases de dados sobre a incidência criminal e a realização de diagnósticos de criminalidade que subsidiem a tomada de decisão.

Alguns dos produtos apresentados pela figura acima merecem uma melhor definição, ou modos mais concretos de operacionalização. Assim, abaixo, uma lista desses produtos e suas definições com uma abordagem mais concreta.

1. **Dispositivos territoriais de articulação (ex: zonas integradas)**
 - **Especificação sugerida:**
Indicar número e localização das zonas integradas; definir critérios para delimitação; estabelecer funções específicas (ex.: reuniões interinstitucionais mensais, compartilhamento de dados em tempo real, presença física de equipes mistas etc.); responsáveis pela manutenção.
2. **Roteiro institucionalizado de governança por ciclo de gestão**
 - **Especificação sugerida:**
Apresentar o conteúdo mínimo desse roteiro (etapas, periodicidade, atores envolvidos); vincular a instrumentos já existentes (ex.: planos táticos); indicar formato do documento (manual, matriz, checklists?); previsão de revisão periódica.
3. **Pactuação interinstitucional formalizada por eixo e território**
 - **Especificação sugerida:**
Definir os eixos (ex.: prevenção, repressão, atendimento à vítima); tipo de documento utilizado para formalização (acordo de cooperação técnica, termo de compromisso etc.); periodicidade de renovação; critérios de monitoramento da pactuação.
4. **Ambientes descentralizados de produção e análise de dados**
 - **Especificação sugerida:**
Quantidade e localização dos núcleos regionais; recursos mínimos (equipe, infraestrutura, ferramentas analíticas); tipo de produtos gerados (boletins, dashboards, relatórios táticos); periodicidade das entregas.
5. **Plataforma integrada com critérios unificados de coleta e análise**
 - **Especificação sugerida:**
Tecnologia a ser usada (BI, data lake, banco relacional?); protocolo de padronização (campos obrigatórios, periodicidade de alimentação);

avaliAÇÃO

interoperabilidade com sistemas existentes; níveis de acesso e perfis de usuário.

6. Estudos situados com articulação de dados socioeconômicos e policiais

○ Especificação sugerida:

Metodologia adotada (ex.: análise multivariada, georreferenciamento); periodicidade (trimestral?); recorte espacial (bairro, AISP, município); forma de divulgação; objetivo dos estudos (subsidiar ações específicas?).

7. Programas territoriais com planos de ação monitoráveis

○ Especificação sugerida:

Formato do plano (modelo padrão?); itens obrigatórios (metas, indicadores, responsáveis, cronograma); ferramentas de monitoramento (dashboard, reuniões, relatórios); integração com orçamento público local.

8. Fóruns regulares de pactuação e monitoramento (AISP's e ACISP's)

○ Especificação sugerida:

Frequência (mensal, bimestral?); atas padronizadas; participação mínima de setores (saúde, assistência, educação?); indicadores acompanhados; critérios de revisão das decisões.

Como o Mapa de Processos e Resultados é um instrumento que contém muitas informações, a figura seguinte faz um resumo dele, para uma melhor visualização.

avaliAÇÃO

Figura 02: Resumo do Mapa de Processos e Resultados do IGESP



Fonte: Elaboração própria

O diagrama acima apresenta o **Mapa de Processos e Resultados do IGESP, resumido**. Ele considera a articulação entre quatro elementos: atividade, produto, resultado e impacto. Não inclui, portanto, as informações relativas a contexto, recursos e pressupostos. Cada linha representa um percurso lógico de transformação, em que uma ação estratégica do programa gera uma entrega institucional concreta, contribui para o aprimoramento de capacidades e culmina em efeitos desejados sobre a segurança pública.

As atividades incluem ações como diagnóstico situacional, IGESP Focal, articulação em rede, mediação técnica e integração de dados. A partir delas, são gerados produtos como planos territoriais, diagnósticos DOGESP, ações formais conjuntas e plataformas integradas. Esses produtos sustentam resultados como a cooperação ampliada, a qualificação dos espaços decisórios e o planejamento interoperável.

Por fim, os impactos apontados estão alinhados aos dois objetivos centrais do programa: promover a integração entre instituições de segurança pública e contribuir, de forma indireta, para a redução dos crimes contra o patrimônio.

4.2.5. Componente 5: hierarquia de objetivos e a árvore de problemas

Como ferramenta da Teoria do Programa, a **Árvore de Problemas** apresenta de maneira sucinta o problema identificado, e suas relações de causalidade. Assim, o desenho das estratégias e ações é mais “customizado” ao problema que a política busca enfrentar.

O desenho de um Programa, idealmente, **deve ter como ponto de partida o estabelecimento de uma teoria da mudança, a partir da seleção de um determinado Marco Conceitual, ou um conjunto de teorias sobre o tema**. Ou seja, deve-se estabelecer qual a mudança pretendida pelo Programa em determinada realidade (já que um programa não pode ser uma “panaceia” com vistas a atuar sobre “qualquer coisa”), e essa mudança precisa ser

avaliAÇÃO

orientada conceitualmente, através da mobilização de uma literatura sobre os fenômenos que se busca enfrentar, identificando sua natureza, comportamento e causas.

A árvore de problemas tem como objetivo, a partir da identificação de um problema central em seu “tronco” (mais ou menos geral, mais ou menos abstrato), a identificação de suas causas (“raízes”) e suas consequências mais visíveis e concretas (“folhas” ou “copa”), de modo a tornar o problema menos geral, menos abstrato e mais mensurável.

Em um segundo momento, as ações do programa devem ser desenhadas, ações que serão implementadas para o combate das diferentes dimensões do problema. Tem-se, assim, atividades que se debruçam sobre o problema em si (“tronco”), atividades sobre as consequências do problema (“folhas”) e sobre suas causas (“raízes”). Essas últimas são aquelas que fazem de uma política pública uma política de caráter preventivo, ou seja, que atacam as causas de um problema, de preferência antes que ele ocorra.

A presente avaliação mostrou que o IGESP não conta com uma árvore de problemas formalmente elaborada. A ausência desse instrumento dificulta a compreensão estruturada dos desafios enfrentados pelo programa, bem como a definição de prioridades estratégicas para sua atuação. A inexistência de uma hierarquização clara dos problemas e ações faz com que o IGESP opere sem um direcionamento preciso, tornando sua implementação fragmentada e dependente de decisões operacionais pontuais, sem uma visão sistêmica de longo prazo.

Diante dessa lacuna, a presente avaliação desenvolveu uma árvore de problemas específica para o IGESP, a partir de entrevistas realizadas com os atores envolvidos. A incorporação dessa estrutura ao desenho oficial do programa, no entanto, depende de uma iniciativa institucional que permita sua adoção como referência para o planejamento estratégico do IGESP.

As causas estruturais, ou as “raízes” do ciclo partido de segurança pública, problema central a ser enfrentado pelo IGESP, são as seguintes:

- Fragmentação institucional da segurança pública – A separação rígida entre as polícias Civil e Militar foi consolidada na Constituição de 1988 e reflete uma concepção ultrapassada da segurança pública, onde a repressão e a investigação operam de maneira isolada. Essa divisão compromete a eficácia das políticas de segurança e impede uma abordagem integrada do crime.
- Falta de integração entre instituições – Além da cisão entre as polícias, há uma ausência de articulação com o Ministério Público, o Judiciário, o sistema penitenciário e demais órgãos envolvidos na justiça criminal. Esse descompasso resulta em sobrecarga, ineficiência e morosidade na resposta ao crime.
- Culturas organizacionais conflitantes – A Polícia Militar adota um modelo hierárquico, disciplinar e ostensivo, enquanto a Polícia Civil segue um formato investigativo e burocrático. Essas diferenças culturais dificultam a cooperação e levam a disputas de protagonismo.
- Sistemas de informação desarticulados – Cada órgão da segurança pública trabalha com bases de dados próprias, sem um compartilhamento estruturado de informações.

avaliAÇÃO

- Isso impossibilita um diagnóstico preciso da criminalidade e prejudica a formulação de políticas baseadas em evidências.
- Baixa coordenação entre diferentes níveis de governo – Estados e municípios frequentemente têm agendas divergentes na área de segurança pública. A ausência de pactuações efetivas gera descontinuidade nas ações e falta de prioridade para políticas integradas.
- Ausência de planejamento e avaliação contínuos – Tradicionalmente, as decisões de segurança pública são reativas e baseadas na pressão política ou na percepção pública de insegurança. A falta de um modelo estruturado de avaliação impede a correção de rumos e a consolidação de boas práticas.
- Falta de incentivo para a cooperação – Como as polícias respondem a cadeias de comando independentes, não há incentivos institucionais para que elas trabalhem de maneira coordenada. Isso perpetua um modelo de segurança ineficiente e resistente a mudanças.
- Influência política e falta de autonomia técnica – Mudanças de governo frequentemente redefinem as prioridades da segurança pública, levando à descontinuidade de políticas e projetos. Sem uma estrutura institucional sólida e autônoma, programas de integração como o IGESP ficam vulneráveis a ciclos políticos.

O “tronco”, ou o problema em si é o ciclo partido de segurança pública como motivador para o IGESP³. O ciclo partido de segurança pública refere-se à estrutura fragmentada do sistema, onde a Polícia Militar atua no policiamento ostensivo e a Polícia Civil conduz as investigações. Esse modelo dificulta a continuidade das ações, pois a primeira polícia prende e a segunda investiga, sem um fluxo contínuo de informações ou de colaboração efetiva. Esse ciclo quebrado compromete não apenas a eficiência das polícias, mas também o funcionamento do Judiciário, do Ministério Público e do sistema prisional.

O ciclo partido gera uma série de descompassos operacionais, como a ausência de protocolos integrados para coleta de provas, a sobrecarga das delegacias com inquéritos inconclusivos e a falta de um planejamento conjunto para o enfrentamento da criminalidade. Esse modelo também reforça a cultura de competição entre as instituições, alimentando disputas por espaço político e recursos. Além disso, o ciclo partido afeta a qualidade da segurança pública oferecida à população. A falta de integração entre prevenção e investigação reduz a capacidade de resposta do Estado, dificultando a prisão de criminosos reincidentes e aumentando a sensação de impunidade. **Assim, a “copa” do problema, ou as consequências visíveis do ciclo partido de segurança pública são as seguintes:**

- Baixa resolutividade de crimes – Como as polícias não compartilham informações de forma eficaz, a investigação criminal se torna ineficiente. Isso resulta em baixas taxas de elucidação de homicídios e outros crimes graves.

³ O ciclo partido de segurança pública foi delineado, aqui, a partir das entrevistas feitas com os atores do IGESP. Mas ele pode ser melhor explicado em Sapori (2006) e Sapori (2008).

avaliAÇÃO

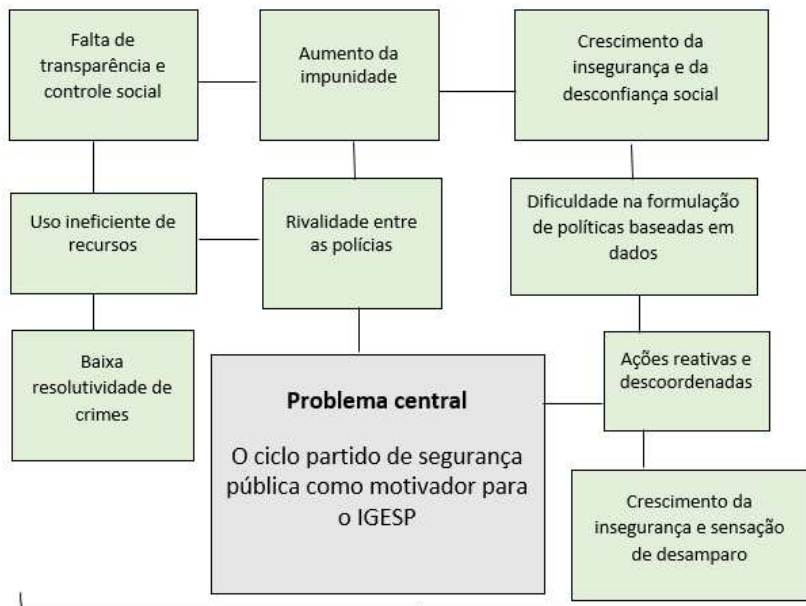
- Rivalidade entre as polícias – A fragmentação institucional leva a disputas internas por protagonismo, dificultando ações conjuntas e resultando em sabotagens veladas entre os órgãos.
- Ações reativas e descoordenadas – Sem planejamento integrado, as forças de segurança atuam de forma emergencial e isolada, sem continuidade nas estratégias. Isso favorece ciclos de repressão ineficazes, como operações pontuais sem efeito duradouro.
- Uso ineficiente de recursos – A falta de integração leva à duplicação de esforços, desperdício de tempo e alocação errada de recursos, comprometendo a efetividade da segurança pública.
- Dificuldade na formulação de políticas baseadas em dados – A ausência de um sistema unificado de informações dificulta a identificação de padrões criminais e a construção de políticas preventivas e estratégicas.
- Falta de transparência e controle social – Sem dados consolidados sobre as operações e resultados das polícias, há pouca fiscalização da efetividade das políticas de segurança pública, o que perpetua ineficiências.
- Aumento da impunidade – Como o processo de investigação é fragmentado, muitos crimes não chegam a ser solucionados, gerando descrença da população no sistema de justiça criminal.
- Crescimento da insegurança e da desconfiança social – A baixa efetividade das forças de segurança gera um sentimento generalizado de medo e descrença nas instituições públicas.

A figura seguinte ilustra essas relações de causalidade.

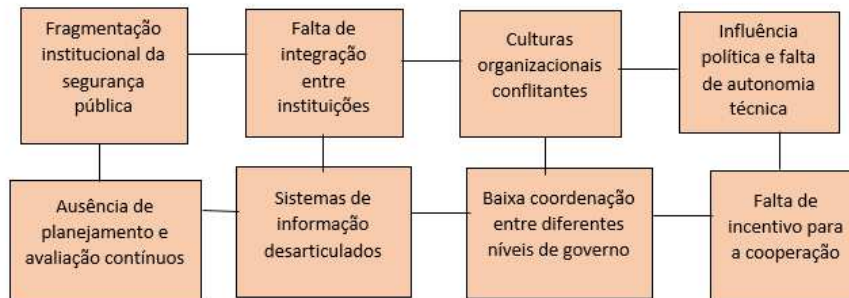
avaliAÇÃO

Figura 03: Árvore de Problemas do IGESP

Copa: consequências visíveis do ciclo partido



Raízes: causas estruturais do ciclo partido da segurança pública



Fonte: elaboração própria

A figura anterior não **hierarquiza as causas e consequências do problema**. Mas as relações de causalidade entre os elementos das raízes do problema e de suas consequências também podem ser levadas em conta para o desenho do IGESP, pois permitem decidir se as ações devem focar em elementos centrais—ou seja, aqueles que geram outros problemas. Isso torna a política mais complexa, mas também potencialmente mais eficiente. **Ao atacar um problema estrutural, há um efeito cascata sobre os demais, otimizando recursos e ampliando os impactos positivos.**

Hierarquização das Causas: Relações de Causalidade

- **Fragmentação institucional da segurança pública** → gera
 - **Culturas organizacionais conflitantes** (cada instituição desenvolve valores próprios, dificultando a cooperação)
 - **Falta de integração entre instituições** (não há mecanismos estruturados para o trabalho conjunto)
- **Influência política e falta de autonomia técnica** → contribui para

avaliAÇÃO

- **Ausência de planejamento e avaliação contínuos** (mudanças de gestão afetam a continuidade das políticas)
- **Baixa coordenação entre diferentes níveis de governo** (governos estaduais e municipais agem conforme interesses políticos)
- **Falta de integração entre instituições → impede**
 - **Sistemas de informação articulados** (dados não são compartilhados, dificultando a formulação de estratégias)
 - **Incentivo para a cooperação** (cada instituição trabalha isoladamente, sem estímulo para atuar de forma conjunta)
- **Baixa coordenação entre diferentes níveis de governo → reforça**
 - **Falta de transparência e controle social** (a população não consegue acompanhar e cobrar políticas fragmentadas)
 - **Uso ineficiente de recursos** (investimentos duplicados ou mal distribuídos entre esferas de governo)
- **Sistemas de informação desarticulados → agravam**
 - **Dificuldade na formulação de políticas baseadas em dados** (ausência de informações confiáveis impede diagnósticos precisos)

Hierarquização das Consequências: Relações de Causalidade

- **Rivalidade entre as polícias → contribui para**
 - **Ações reativas e descoordenadas** (cada polícia age isoladamente, sem estratégia integrada)
 - **Uso ineficiente de recursos** (desperdício de esforços e sobreposição de competências)
- **Uso ineficiente de recursos → dificulta**
 - **Resolutividade de crimes** (menos capacidade investigativa e operacional)
- **Baixa resolutividade de crimes → leva ao**
 - **Aumento da impunidade** (crimes não solucionados incentivam a continuidade da criminalidade)
- **Aumento da impunidade → gera**
 - **Crescimento da insegurança e da desconfiança social** (a população perde a fé no sistema de segurança pública)
- **Dificuldade na formulação de políticas baseadas em dados → mantém**
 - **Ações reativas e descoordenadas** (sem dados confiáveis, a política de segurança se torna improvisada)
 - **Falta de transparência e controle social** (sem informações estruturadas, a população não pode monitorar as políticas)

Uma das decisões mais estratégicas no desenho de uma política pública é definir ações que respondam a cada um dos elementos do problema. Atuar sobre as raízes do problema

avaliação

leva a políticas preventivas; enfrentar as consequências mais visíveis resulta em políticas reativas; e intervir diretamente no problema gera políticas emergenciais.

A árvore de problemas é essencial nesse processo, pois permite construir uma **árvore de soluções**, organizando prioridades e orientando as intervenções. No entanto, o IGESP não adota essa abordagem em seu desenho. Não há uma árvore de problemas estruturada e, por consequência, também não foi identificada uma árvore de soluções.

O ideal é que todos os elementos discutidos acima sejam definidos pelo Marco Conceitual da política, ou seja, a partir de uma revisão da literatura sobre o tema da integração entre organizações.

4.2.6. Componente 6: avaliação e gestão por resultados

A avaliação é importante porque é capaz de gerar controle administrativo, legalidade, e racionalidade nos processos de desenho e consecução de políticas públicas. Ela estabelece informações que servem para facilitar a tomada de decisão cotidiana, e para decidir se uma ação deve continuar ou não. Ela também se constitui como um processo de aprendizagem e formação para os atores públicos. Apesar de se situar, aqui, como uma última etapa do desenho da Política, a avaliação pode se dar em diferentes etapas, desde a avaliação de seu desenho, como o estudo realizado aqui, à avaliação de seus processos de implementação, monitoração, avaliação de resultados e impactos.

“Avaliação de programa é a coleta sistemática de informações sobre as atividades, características e resultados dos programas, com o objetivo de realizar julgamentos sobre ele, melhorar sua eficácia, e/ou informar decisões sobre programação futura”. (Patton, 1997, pág. 23)

Um dos aspectos mais críticos identificados nesta avaliação foi a fragilidade dos mecanismos de monitoramento e acompanhamento do IGESP. Embora existam processos avaliativos em curso, eles não são suficientemente detalhados ou contínuos para garantir que o programa esteja atingindo seus objetivos de maneira eficiente. A ausência de um sistema robusto de monitoramento compromete a capacidade de análise dos impactos das ações implementadas, dificultando a correção de rumos e a adaptação estratégica do programa.

A falta de indicadores claros de sucesso e a inexistência de uma metodologia padronizada de avaliação tornam a coleta de dados sobre os resultados do IGESP inconsistente e pouco sistemática. Isso significa que, na prática, não há um acompanhamento estruturado que permita verificar se o programa está cumprindo suas metas ou identificar eventuais ajustes necessários para melhorar sua efetividade. **Sem um sistema de monitoramento bem definido, a política fica vulnerável à descontinuidade e à tomada de decisões baseada em percepções subjetivas, em vez de evidências concretas sobre seu desempenho.**

Diante disto, a avaliação aqui apresentada sugere algumas formas de mensuração de diferentes dimensões do IGESP, oriundas de ferramentas de desenho, como como Mapa de Processos e Resultados, e a Árvore de Problemas.

As informações presentes no Mapa de Processos e Resultados podem ser traduzidas e operacionalizadas por indicadores. Nesse sentido, o **Mapa de Indicadores do MP&R do IGESP** oferece formas de mensurar cada um dos elementos que constituem esta ferramenta.

avaliAÇÃO

"Ter um Mapa de Processos e Resultados estruturado é uma condição necessária para montar um Mapa de Indicadores que pode apoiar o monitoramento e distintos tipos de avaliação de um programa." (FJP, 2022)

O Mapa de Indicadores, apresentado pelo quadro seguinte, também foi produzido no contexto desta avaliação, ou seja, o programa não conta, formalmente, com esses mecanismos de monitoramento de seus elementos mais importantes.

Quadro 02: Mapa de Indicadores do MP&R do IGESP

Categoria	Subtópico	Indicadores
Contexto	Ciclo incompleto de segurança pública	% de ocorrências não resolvidas; Tempo médio de resposta policial
	Preponderância organizacional da PM	% de recursos alocados à PM; Decisões estratégicas centralizadas
	Baixa integração das instituições	Nº de reuniões interinstitucionais; % de compartilhamento de dados
	Baixa participação da sociedade civil	Nº de fóruns e audiências públicas; % de sugestões implementadas
	Ênfase em políticas reativas	% do orçamento em prevenção; Nº de programas preventivos
	Pouco uso de dados nas políticas	% de decisões baseadas em relatórios; Nº de relatórios analíticos
	Pouca orientação por metas	Nº de metas estabelecidas; % de metas cumpridas
	Baixa cultura de avaliação	Nº de avaliações realizadas; Frequência de relatórios de avaliação
	Necessidade de diretrizes claras	Existência de plano de atuação atualizado; Nº de normativas aplicadas
	Alto índice de crimes patrimoniais	Taxa de crimes por 100 mil habitantes; Tempo médio de resposta
Recursos	Estrutura física e informacional	Orçamento destinado e % de execução
	Recursos humanos capacitados	Nº de profissionais treinados
	Bases de dados criminais	% de bases atualizadas
	Diagnósticos de criminalidade	Nº de diagnósticos elaborados
Atividades	Capacitação de profissionais	Nº de capacitações; % de participantes aprovados
	Criação de espaços comuns	Nº de RISPs, ACISPs e AISPs implantadas
	Coordenação dos fluxos de informação	% de reuniões realizadas conforme cronograma
	Definição de responsabilidades	% de metas definidas por organização
	Implantação de núcleos regionais do CINDS	Nº de núcleos criados e funcionando
	Realização de reuniões periódicas	% de reuniões realizadas dentro do planejamento
Produtos	Profissionais capacitados	% de profissionais treinados
	Bases de dados interinstitucionais	Nº de bases compartilhadas
	Relatórios de análise criminal	Nº de relatórios produzidos e utilizados
Resultados	Eficiência no combate ao crime	Tempo médio de resolução de casos
	Assertividade no planejamento	% de operações bem-sucedidas
	Redução de crimes nas ZQCs	Variação da taxa de crimes
Impactos	Solução da dualidade entre polícias	Grau de integração entre PM e PC
	Melhoria da comunicação entre órgãos	Nº de reuniões interinstitucionais; % de decisões conjuntas
	Integração do planejamento	% de ações planejadas e executadas
Pressupostos	Legislação para o programa	Nº de normativas regulamentadas
	Capacidade de compartilhamento de dados	% de integração entre sistemas
	Permeabilidade à abordagem multidimensional e preventiva ⁴	Proporção de organizações de segurança pública (PM, PC, Guarda Municipal, entre outras) que participam efetivamente de iniciativas que envolvem múltiplos setores, como assistência social, saúde, educação e urbanismo.
	Ambiente político favorável	Apoio governamental manifesto

Fonte: elaboração própria

Os elementos que conformam a árvore de problemas também podem ser mensurados por meio de indicadores. **Esses indicadores, por sua instância, são úteis para a realização de diagnósticos sobre o problema a ser enfrentado**, de modo a oferecer uma maior orientação ao desenho da

⁴ Trata-se da permeabilidade das organizações de segurança à ideia de que o crime e a violência são fenômenos multidimensionais e, como tal, precisam ser tratados por uma multiplicidade de organizações, não exclusivamente aquelas diretamente ligadas à segurança pública

avaliação

política pública. O quadro seguinte, também produzido por esta avaliação, sugere alguns desses indicadores.

Quadro 03: Mapa de Indicadores da Árvore de Problemas do IGESP

Categoria	Subtópico	Indicadores
Causas Estruturais ("Raízes")	Fragmentação institucional da segurança pública	% de operações conjuntas entre PM e PC; Nº de protocolos integrados entre as polícias
	Falta de integração entre instituições	Nº de ações interinstitucionais realizadas; Grau de compartilhamento de dados entre MP, Judiciário, sistema prisional e forças de segurança
	Culturas organizacionais conflitantes	Índice de alinhamento estratégico entre PM e PC; Nº de conflitos operacionais reportados
	Sistemas de informação desarticulados	Nº de sistemas integrados de dados; % de ocorrências compartilhadas entre instituições
	Baixa coordenação entre níveis de governo	Nº de pactos ou convênios firmados entre Estado e municípios na área de segurança
	Ausência de planejamento e avaliação contínuos	Nº de avaliações estratégicas realizadas anualmente; Frequência de reuniões de monitoramento das ações de segurança
	Falta de incentivo para a cooperação	% de iniciativas premiadas ou reconhecidas por integração institucional
	Influência política e falta de autonomia técnica	Nº de programas de segurança descontinuados por mudanças de governo
Problema Central ("Tronco")	Ciclo partido de segurança pública	% de investigações iniciadas a partir de flagrantes da PM; Taxa de encaminhamento de ocorrências da PM para a PC com dados completos
Consequências Visíveis ("Copa")	Baixa resolutividade de crimes	Taxa de elucidação de homicídios e outros crimes graves
	Rivalidade entre as polícias	Nº de denúncias formais de conflitos entre PM e PC; Grau de alinhamento nas decisões operacionais conjuntas
	Ações reativas e descoordenadas	% de operações de repressão sem continuidade investigativa; Nº de ações preventivas em relação às reativas
	Uso ineficiente de recursos	% de sobreposição de esforços entre as forças de segurança; Custo por operação realizada
	Dificuldade na formulação de políticas baseadas em dados	Nº de relatórios estratégicos baseados em análise criminal integrada
	Falta de transparência e controle social	% de dados operacionais disponíveis ao público; Nº de auditorias externas realizadas
	Aumento da impunidade	% de crimes sem conclusão investigativa; Índice de reincidência criminal
	Crescimento da insegurança e da desconfiança social	Índice de percepção de insegurança na população; Grau de confiança nas forças de segurança pública, mensurados por pesquisas de vitimização ⁵ .

Fonte: elaboração própria

Os indicadores de impactos e resultados serão melhor desenvolvidos ao final deste documento, quando forem apresentadas sugestões para avaliação do IGESP. Ou seja, aqueles indicadores que dizem respeito aos processos de integração propriamente dito. Assim, o **Mapa de Indicadores do MP&R do IGESP** (quadro 01) fornece indicadores úteis aos processos de monitoramento da política. O **Mapa de Indicadores da Árvore de Problemas do IGESP** (quadro

⁵ **Pesquisas de vitimização** são levantamentos estatísticos realizados com a população para medir a **ocorrência de crimes independentemente dos registros policiais**. Elas buscam compreender a magnitude da criminalidade, indo além dos dados oficiais, que muitas vezes subestimam a violência devido à subnotificação. Essas pesquisas, conseguem, também, informações sobre a relação da população com as instituições de segurança, medindo seu nível de confiança e reportagem de eventos.

avaliAÇÃO

02) pode ser útil para a realização dos diagnósticos dos problemas que o IGESP busca enfrentar. E o **quadro de indicadores de integração** propostos ao final desta avaliação (quadro 06), pode ser útil para a mensuração dos resultados e impactos da política.

Não há a recomendação de que todos esses indicadores sejam incorporados e utilizados no contexto da política pública. O objetivo, aqui, foi o de disponibilizar alternativas de mensuração que podem ser úteis aos gestores da política.

4.2.7. Quadro síntese do Marco Lógico

O quadro seguinte tem como objetivo o resumo e a visualização das análises realizadas no tópico anterior deste relatório.

Quadro 04: Síntese do Marco Lógico do IGESP

Etapa do Marco Lógico	Definição da Etapa	Como a Etapa é Cumprida pelo Programa
Etapa 01: Diagnóstico e marco conceitual	O diagnóstico e o marco conceitual das políticas públicas estabelecem seus motivadores (os motivos pelos quais a política foi elaborada), e as definições e comportamento do fenômeno que procura afetar.	O IGESP não conta com um desenho formal que construa seu Marco Conceitual. Como consequência disto, o programa não é capaz nortear teoricamente suas ações, o que diminui a clareza do seu processo de elaboração. Isso afeta a construção de indicadores claros e mensuráveis de resultados e impactos. Apesar disso, As premissas conceituais do IGESP se baseiam na metodologia de solução de problemas e no modelo COMPSTAT.
Etapa 02: Definição de público-alvo	Definir uma população alvo significa delinear a cobertura da estratégia.	No caso do IGESP, fica claro que o programa abrange as organizações de segurança pública. No entanto, algumas limitações são evidentes. Primeiramente, conceitualmente, o programa deveria envolver também a participação de outros órgãos e grupos, como os da sociedade civil. No entanto, essa participação acontece de forma pontual, mesmo quando ela seria fundamental. Em segundo lugar, não está claro quais são os papéis de cada organização participante, o que acaba resultando na prevalência da estrutura da Polícia Militar.
Etapa 03: Estabelecimento de condições para mensuração dos resultados	Etapa que consiste na criação de um mapa de indicadores que forneça os modos como serão medidas as performances nas mais diferentes etapas da estratégia.	Embora o IGESP tenha se debruçado sobre a construção e análise de bancos de dados, esses dados nem sempre se convertem em informações acionáveis que orientem decisões estratégicas. A ausência de indicadores claros de integração entre instituições também compromete a avaliação da política. Em vez disso, os resultados do IGESP são frequentemente medidos apenas por indicadores criminais, sem considerar se a cooperação entre os órgãos melhorou ao longo do tempo, o que diz mais respeito aos objetivos do programa.
Etapa 04: Desenho de meios e alternativas de intervenção	Etapa que define as ações específicas da estratégia. Essas ações devem se vincular aos objetivos do Programa e aos seus marcos conceituais. Graficamente, pode ser visualizada por meio dos Mapas de Processos e Resultados.	O programa não contava, formalmente, com um Mapa de Processos e Resultados, que foi elaborado fora da política, e validado pelos atores neste processo de avaliação. Assim, não há clareza, em seu desenho da relação entre as ações da política e seus objetivos, ou seja, sobre em que medida as ações implementadas pelo IGESP são capazes de gerar integração entre organizações e, consequentemente, a diminuição dos impactos do ciclo partido de segurança.
Etapa 05:	A Árvore de Problemas é uma ferramenta analítica que representa graficamente um	Não foi identificada a árvore de problemas e, consequentemente, a árvore de soluções do IGESP.

avaliAÇÃO

Hierarquia de objetivos (árvore de problemas, árvore de objetivos)	problema central, suas causas (raízes) e suas conseqüências (copa), ajudando a visualizar relações de causalidade e a hierarquização dos desafios. A Árvore de Soluções é a versão invertida da árvore de problemas, na qual os problemas são transformados em objetivos e as causas em meios de ação, orientando a formulação de políticas públicas mais estratégicas e eficazes.	Além disso, o programa não conta com nenhuma forma de hierarquização de problemas ou ações. Sua árvore de problemas foi elaborada por esta avaliação, a partir de entrevistas realizadas e da revisão da literatura feita neste relatório.
Etapa 06: Avaliação e gestão por resultados	“Avaliação de programa é a coleta sistemática de informações sobre as atividades, características e resultados dos programas, com o objetivo de realizar julgamentos sobre ele, melhorar sua eficácia, e/ou informar decisões sobre programação futura”. (Patton, 1997, pág. 23)	O programa carece de um sistema robusto de acompanhamento. Embora haja processos de avaliação em andamento, esses não são suficientemente detalhados ou contínuos para garantir que o programa esteja atingindo seus objetivos de forma eficiente. A falta de indicadores claros de sucesso e a ausência de uma metodologia padronizada de monitoramento dificultam a coleta de dados precisos sobre os resultados das ações implementadas.

Fonte: Elaboração própria

avaliação

5. CONCLUSÕES

Resumo do capítulo: Este capítulo conclusivo apresenta os achados centrais da avaliação e responde às perguntas avaliativas propostas. Sistematiza as principais fragilidades do desenho do IGESP, oferecendo recomendações práticas e sugestões de indicadores para monitoramento e avaliação futura. Conclui reforçando a importância da formalização do desenho e da coerência entre os elementos da política.

A avaliação do desenho do IGESP teve como objetivo o exame da coerência interna entre o problema que motivou sua criação e as soluções institucionalizadas no âmbito da política. Ela é, assim, uma análise que busca a verificação da consistência lógica e conceitual do programa, com base em evidências normativas, conceituais e empíricas.

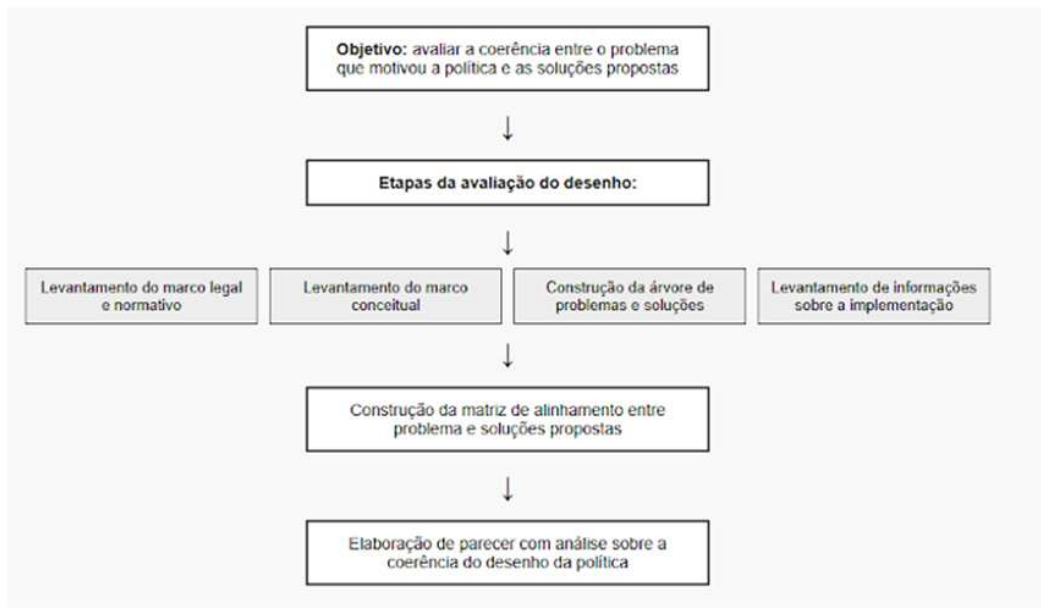
O processo avaliativo teve início com o levantamento do marco legal e normativo do IGESP, como atos administrativos e documentos oficiais que definem seus objetivos, diretrizes e formas de implementação. Em seguida, foi realizada a identificação do marco conceitual da política, a partir da análise das categorias e fundamentos teóricos que sustentam a noção de prevenção integrada à violência adotada pelo programa.

Com base nessas informações, foi construída uma árvore de problemas, que permitiu representar, de forma hierarquizada e lógica, o problema central a ser enfrentado, suas causas estruturais e imediatas. Foram também levantadas informações empíricas sobre a implementação da política, por meio de entrevistas com atores-chave, o que permitiu captar as dinâmicas do programa, seus ajustes, inovações e limites, além da construção de seu Mapa de Processos e Resultados.

A partir da integração dessas dimensões, esta avaliação foi elaborada. Seus achados fornecem informações para a formulação de recomendações para o aperfeiçoamento do desenho do IGESP.

avaliação

Figura 04: Síntese da metodologia de avaliação de desenho



Fonte: Elaboração própria

O **IGESP** foi criado a partir da necessidade de integrar as forças de segurança pública e aprimorar a gestão baseada em resultados. Inspirado no modelo Compstat dos EUA e em experiências colombianas, o programa foi adaptado a Minas Gerais, onde buscou suprir a fragmentação institucional da segurança pública e melhorar a coordenação entre os atores envolvidos. A estrutura inicial do IGESP era voltada para a redução da criminalidade por meio da integração das instituições. O programa utilizava reuniões sistemáticas entre os atores de segurança para analisar dados criminais e propor soluções conjuntas. Contudo, ao longo dos anos, houve desafios na consolidação dessa estratégia devido à resistência institucional e dificuldades na formalização dos processos.

Os elementos a seguir dizem respeito aos aspectos mais relevantes desta avaliação de desenho.

O **marco conceitual e analítico do programa** estabeleceu como objetivo geral a integração das forças de segurança pública para aprimorar a gestão de resultados e reduzir a criminalidade. Especificamente, o IGESP buscava criar um espaço de articulação entre os atores, fortalecer a cooperação entre as instituições, criar mecanismos de avaliação de desempenho e promover soluções adaptadas às realidades locais. Inicialmente, o programa teve uma ampla cobertura, sendo implementado em diversos municípios mineiros. No entanto, percebeu-se que esse modelo dispersava recursos e dificultava a gestão eficiente. A partir de 2019, houve um foco maior em regiões específicas com altos índices de criminalidade, buscando um impacto mais significativo com os recursos disponíveis. A formulação do IGESP foi baseada no reconhecimento de que a fragmentação das instituições prejudicava a gestão da segurança. Entretanto, a falta de diagnósticos sistemáticos e a ausência de indicadores de integração dificultam a verificação do impacto das ações implementadas.

A **organização e atuação dos atores institucionais** dentro do IGESP envolvia a participação da Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Poder Judiciário, Prefeituras e Secretarias de Estado. Cada um desses atores possuía interesses e desafios específicos que influenciavam a implementação e a sustentabilidade do programa. A multi-institucionalidade era um dos pilares centrais, buscando promover a cooperação entre diferentes esferas da

avaliAÇÃO

segurança pública. No entanto, a histórica resistência entre as polícias e a fragmentação dos sistemas de informação dificultavam o alcance pleno desse objetivo. A governança do IGESP passou por diversas mudanças ao longo do tempo. Inicialmente vinculado a uma estrutura de alto escalão dentro da Secretaria de Segurança, teve seu status reduzido progressivamente. A governança colegiada, que deveria assegurar a continuidade do programa, enfrentava desafios para garantir adesão e compromisso dos diversos atores.

No que se refere aos **dados e informações utilizados no programa**, a formulação de diagnósticos no IGESP foi limitada pela falta de indicadores específicos para avaliar a integração entre instituições. Apesar de haver análises criminais para embasar as reuniões, a ausência de dados estruturados sobre a interação entre os atores prejudicava a aferição do impacto do programa. Assim, os mecanismos de monitoramento estavam mais voltados para a avaliação de indicadores criminais do que para a verificação da efetividade da integração entre os órgãos de segurança. Até o momento, não existiam instrumentos robustos para mensurar a qualidade da cooperação entre as instituições, o que tornava difícil avaliar os resultados das ações implementadas.

5.1. Quadro síntese da avaliação de desenho do IGESP

O quadro seguinte resume as conclusões desta avaliação e “desdobra” os elementos do Marco Lógico em informações específicas.

Quadro 05: Síntese da avaliação de desenho do IGESP

Módulos temáticos da avaliação	“Variável” de avaliação	Evidências coletadas
Módulo 1: Motivadores para o programa e Formulação do problema	Fundamentos e antecedentes do programa	O IGESP foi criado a partir da necessidade de integrar as forças de segurança pública e aprimorar a gestão baseada em resultados. Inspirado no modelo Compstat dos EUA e em experiências colombianas, o programa foi adaptado à realidade brasileira, especialmente em Minas Gerais, onde buscou suprir a fragmentação institucional da segurança pública e melhorar a coordenação entre os atores envolvidos.
	Relação entre fundamentos e o desenho das estratégias	A estrutura inicial do IGESP era voltada para a redução da criminalidade por meio da integração das instituições. O programa utilizava reuniões sistemáticas entre os atores de segurança para analisar dados criminais e propor soluções conjuntas. Contudo, ao longo dos anos, houve desafios na consolidação dessa estratégia devido à resistência institucional e dificuldades na formalização dos processos.
Módulo 2: O Marco conceitual e analítico do programa	Estabelecimento de objetivos gerais e específicos	O IGESP tem como objetivo geral a integração das forças de segurança pública para aprimorar a gestão de resultados e reduzir a criminalidade. Especificamente, busca estabelecer um espaço de articulação entre os atores, fortalecer a cooperação entre as instituições, criar mecanismos de avaliação de desempenho e promover soluções adaptadas às realidades locais.
	Seleção e focalização existente no desenho do Programa, ou definição de público alvo, focalização e cobertura	Inicialmente, o IGESP teve uma ampla cobertura, sendo implementado em diversos municípios mineiros. Com o tempo, percebeu-se que esse modelo dispersava recursos e dificultava a gestão eficiente. Na retomada em 2019, houve um foco maior em regiões específicas com altos índices de criminalidade, buscando maior impacto com os recursos disponíveis.
	Processo de formulação do problema e aderência entre formulação de problema e ações	A formulação do IGESP foi baseada no reconhecimento de que a fragmentação das instituições prejudicava a gestão da segurança. Entretanto, a falta de diagnósticos sistemáticos e a ausência de indicadores de integração dificultam a verificação do impacto das ações implementadas.
Módulo 3: Organizações e atores	Análise de interessados	O programa envolve diversos atores institucionais, incluindo Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Poder Judiciário, Prefeituras e Secretarias de Estado. Cada um desses atores possui interesses e desafios específicos que influenciam a implementação e a sustentabilidade do IGESP.

avaliAÇÃO

	Multi institucionalidade	A multi institucionalidade é um dos pilares do IGESP, buscando promover a cooperação entre diferentes esferas da segurança pública. No entanto, a histórica resistência entre as polícias e a fragmentação dos sistemas de informação dificultam o alcance pleno desse objetivo.
	Política e governança	O IGESP passou por diversas mudanças em sua governança. Inicialmente vinculado a uma estrutura de alto escalão dentro da Secretaria de Segurança, teve seu status reduzido ao longo do tempo. A governança colegiada, que deveria assegurar a continuidade do programa, enfrenta desafios para garantir adesão e compromisso dos diversos atores.
Módulo 4: Dados e informações	Uso de diagnósticos para a caracterização de territórios	A formulação de diagnósticos no IGESP tem sido limitada pela falta de indicadores específicos para avaliar a integração entre instituições. Apesar de haver análises criminais para embasar as reuniões, a falta de dados estruturados sobre a interação entre os atores prejudica a aferição do real impacto do programa.
	Processos de monitoramento e avaliação	Os mecanismos de monitoramento do IGESP estão mais voltados para a avaliação de indicadores criminais do que para a verificação da efetividade da integração. Atualmente, não existem instrumentos robustos para mensurar a qualidade da cooperação entre as instituições, tornando difícil avaliar o impacto das ações implementadas.

Fonte: Elaboração própria

5.2. Resposta às perguntas avaliativas

A etapa de análise a seguir apresenta as respostas às perguntas avaliativas que orientaram o processo de avaliação de desenho do IGESP. Cada uma delas busca examinar aspectos centrais da política, como a clareza dos objetivos, a coerência interna do programa, a robustez de sua base de evidências, sua viabilidade de implementação, a participação dos atores envolvidos, os mecanismos de monitoramento e avaliação previstos e sua sustentabilidade no longo prazo. As respostas foram construídas com base nos achados empíricos da pesquisa e na análise documental, permitindo um diagnóstico mais preciso sobre os limites do programa.

1. Definição e Clareza dos Objetivos – Os objetivos do IGESP foram parcialmente claros e bem definidos. Embora os objetivos gerais tivessem um escopo amplo, a falta de consenso entre os atores envolvidos dificultou a clareza operacional do programa. Essa falta de consenso poderia ter sido evitada se o programa tivesse contado, desde seu início, com um desenho formal. Havia uma correspondência lógica entre os objetivos estabelecidos e os problemas que o IGESP buscava resolver, mas a implementação enfrentou desafios significativos. O programa foi desenhado para combater a fragmentação institucional, mas esbarrou na dificuldade de articulação entre as diferentes polícias. Quanto à mensurabilidade e realismo dos objetivos dentro do tempo e dos recursos disponíveis, não foram plenamente atendidos. A ausência de indicadores específicos comprometeu a avaliação da integração entre as instituições.

2. Coerência e Consistência – O IGESP apresentou uma coerência parcial entre seus diferentes componentes, incluindo objetivos, ações e instrumentos. O modelo inicial possuía coesão, mas a resistência institucional e a perda de governança acabaram por comprometer sua execução. Os instrumentos selecionados foram apropriados para alcançar os objetivos definidos, mas sua aplicação ocorreu de maneira irregular. Métodos como o IARA se mostraram eficazes, porém enfrentaram dificuldades de adesão. Além disso, o programa foi consistente com outras políticas

avaliAÇÃO

existentes, mas houve sobreposição com iniciativas como o GDO da PM, o que gerou resistência por parte de alguns setores.

3. Base de Evidências e Justificativas – O desenho do IGESP foi embasado em evidências robustas e atualizadas, especialmente no modelo CompStat e em diagnósticos produzidos pelo CRISP/UFMG. No entanto, faltaram avaliações contínuas de impacto para aferir os resultados ao longo do tempo. O programa se inspirou em experiências internacionais bem-sucedidas, mas encontrou dificuldades na adaptação ao contexto brasileiro. Para justificar a escolha de certas ações e instrumentos, foram utilizados os já mencionados estudos do CRISP, análises de indicadores criminais e a divisão territorial em AISPs e RISPs.

4. Viabilidade e Implementação – Inicialmente, os recursos necessários para a implementação do IGESP foram corretamente identificados e alocados, mas cortes orçamentários posteriores comprometeram a efetividade do programa. Sua viabilidade dentro do contexto administrativo, legal e orçamentário foi parcial, uma vez que a continuidade do programa dependia do fortalecimento da governança. Os riscos potenciais que poderiam comprometer sua implementação incluíam resistência institucional, descontinuidade política e instabilidade orçamentária. Embora previsíveis, essas dificuldades não foram previstas e moderadas no desenho do programa.

5. Atores e governança – O processo de formulação do IGESP contou com a participação de atores interessados, mas de maneira limitada. Pesquisadores e gestores estiveram envolvidos no desenvolvimento do programa, mas nem todas as forças de segurança aderiram plenamente. Como resultado, o IGESP refletiu parcialmente as demandas e necessidades das organizações participantes. O programa respondeu ao problema da fragmentação da segurança pública, mas encontrou resistência de algumas instituições, o que dificultou sua plena implementação.

6. Mecanismos de Monitoramento e Avaliação – Foram previstos mecanismos de monitoramento e avaliação para acompanhar a execução do IGESP ao longo do tempo, mas sua aplicação ocorreu de forma irregular. A pactuação de metas e o uso de indicadores criminais foram utilizados como ferramentas de acompanhamento, mas não tiveram continuidade. Os indicadores adotados para monitoramento foram apenas parcialmente adequados, pois, embora tenham contemplado métricas criminais, não foram suficientes para avaliar a integração entre as instituições. Além disso, não houve um plano estruturado para adaptação e ajuste do IGESP com base nos resultados das avaliações. Reformulações ocorreram ao longo do tempo, mas sem um direcionamento claro baseado em desenho ou em avaliações sistemáticas.

7. Sustentabilidade e Longo Prazo – O IGESP não contemplou completamente a sustentabilidade a longo prazo, tanto em termos de impacto quanto de financiamento. Sua continuidade dependia de investimentos constantes e de apoio político, fatores que oscilaram ao longo do tempo. Havia o risco de ampliação das desigualdades regionais caso os recursos não fossem distribuídos de maneira equilibrada. Além disso, a falta de institucionalização formal dificultou a permanência do IGESP em cenários de mudanças políticas ou econômicas, tornando sua continuidade incerta.

O quadro seguinte busca responder à cada uma das perguntas avaliativas propostas por essa avaliação.

avaliAÇÃO

Quadro 06: Resposta às perguntas avaliativas

Critério	Questões Avaliativas	Resposta
1. Definição e Clareza dos Objetivos	Os objetivos do IGESP são claros e bem definidos?	Parcialmente. Os objetivos gerais são amplos, e a falta de consenso entre os atores dificulta a clareza operacional. Essa falta de consenso poderia ter sido evitada se o programa tivesse contado, desde seu início, com um desenho formal.
	Existe uma correspondência lógica entre os objetivos estabelecidos e os problemas que o IGESP busca resolver?	Sim, mas há desafios na implementação. O programa foi concebido para enfrentar a fragmentação institucional, mas enfrenta dificuldades na articulação entre as polícias.
	Os objetivos são mensuráveis e realistas dentro do tempo e recursos disponíveis?	Não plenamente. Faltam indicadores específicos para mensurar a integração entre as instituições.
2. Coerência e Consistência	Há coerência entre os diferentes componentes do IGESP (objetivos, ações, instrumentos)?	Parcialmente. O modelo inicial era coerente, mas a resistência institucional e a perda de governança comprometeram sua execução. Isso acaba por fazer com que as ações sejam valores em si mesmas, ou seja, ritualizadas.
	Os instrumentos selecionados são apropriados para alcançar os objetivos definidos?	Sim, mas sua aplicação foi irregular. Métodos como o IARA são eficazes, mas enfrentaram dificuldades de adesão.
	O IGESP é consistente com outras políticas existentes, evitando contradições ou sobreposições?	Sim, mas há sobreposição com iniciativas como o GDO da PM, gerando resistência.
3. Base de Evidências e Justificativas	Quais evidências embasaram o desenho do IGESP? Elas são robustas e atualizadas?	Sim, baseia-se no CompStat e em diagnósticos do CRISP, mas faltam avaliações contínuas de impacto.
	O desenho do IGESP levou em consideração experiências e dados de sucesso em outras iniciativas semelhantes?	Sim, foi inspirado em modelos internacionais, mas teve dificuldades na adaptação ao contexto brasileiro.
	Quais estudos ou diagnósticos foram utilizados para justificar a escolha de certas ações ou instrumentos?	Estudos do CRISP, análise de indicadores criminais e divisão territorial em AISP e RISP.
4. Viabilidade e Implementação	Os recursos necessários para a implementação do IGESP foram corretamente identificados e alocados?	Inicialmente sim, mas houve cortes orçamentários que comprometeram a efetividade do programa.
	O IGESP é factível no contexto administrativo, legal e orçamentário atual?	Parcialmente. É viável, mas depende de alocação contínua de recursos e fortalecimento da governança.
	Quais são os riscos potenciais que podem comprometer sua implementação e como foram previstos no desenho?	Resistência institucional, descontinuidade política e instabilidade orçamentária. Embora previsíveis, não foram suficientemente considerados pelo seu desenho.
5. Atores e governança	A formulação do IGESP contou com a participação de atores interessados?	Sim, mas de forma limitada. Pesquisadores e gestores participaram, mas nem todas as forças de segurança aderiram plenamente, o de maneira uniforme.
	O IGESP reflete as demandas e necessidades das organizações participantes?	Em parte. O programa responde à fragmentação da segurança pública, mas enfrenta resistência de algumas organizações.
6. Mecanismos de Monitoramento e Avaliação	Foram previstos mecanismos para monitorar e avaliar o IGESP ao longo do tempo?	Sim, mas sua aplicação foi irregular. Pactuação de metas e indicadores criminais foram utilizados, mas sem continuidade.
	Os indicadores de monitoramento são apropriados para medir o progresso em relação aos objetivos?	Parcialmente. Foram utilizados indicadores criminais, mas faltaram métricas para avaliar a integração entre instituições.
	Há um plano de adaptação e ajuste do IGESP com base nos resultados de avaliações futuras?	Não de forma sistemática. Reformulações ocorreram, mas sem um plano estruturado de ajustes baseados em avaliações contínuas.
7. Sustentabilidade e Longo Prazo	O IGESP considera a sustentabilidade a longo prazo, tanto em termos de impacto como de financiamento?	Não completamente. Depende de investimentos contínuos e apoio político, fatores que oscilaram ao longo do tempo.
	Há previsão de impactos sociais ou econômicos adversos decorrentes da implementação do IGESP?	Desigualdades regionais podem surgir se os recursos não forem bem distribuídos.
	O desenho do IGESP inclui planos de continuidade, mesmo em cenários de mudança política ou econômica?	Parcialmente. A falta de institucionalização formal e de um desenho metodologicamente consistente, com o uso de ferramentas como o Marco Lógico e os Mapas de Processos e Resultados, dificultou sua permanência a longo prazo.

Fonte: Elaboração própria

avaliAÇÃO

5.3. Recomendações

A partir das análises e conclusões desta avaliação, foi possível delinear um conjunto de recomendações que procura ser o mais aplicável possível.

Primeiramente, é essencial a criação de um desenho claro e suficiente formalizado de um ponto de vista metodológico, que estabeleça objetivos e práticas consensuais. Isso ajudaria a minimizar a sobreposição entre o modelo antigo e o novo, reduzindo a "confusão" operacional e garantindo maior previsibilidade para as organizações envolvidas. Sem essa definição clara, a política continua fragmentada, **sujeita a interpretações divergentes** e à ausência de direcionamento concreto. Definir diretrizes bem estabelecidas quanto às responsabilidades e funções de cada instituição também contribuiria para uma coordenação mais efetiva. A consideração dos instrumentos de Marco Lógico e dos Mapas de Processos e Resultados como norteadores poderiam ajudar neste processo.

No que se refere à governança, é fundamental instituir mecanismos que garantam a articulação entre os diferentes atores do programa. Recomenda-se que se leve em conta o fato de as lógicas institucionais, culturas e crenças organizacionais serem distintas. É necessária a existência de mecanismos que contribuam para minimizar os impactos das divergências culturais entre as organizações que compõem o programa. Isso pode ser feito por meio do estabelecimento de regras bem definidas, evitando que disputas institucionais comprometam o funcionamento do IGESP. Além disso, é importante que existam recomendações específicas sobre governança, para fortalecer a cooperação interinstitucional.

A prevalência da lógica da Polícia Militar pode ser equilibrada por meio da criação de instâncias decisórias mais plurais e da definição de mecanismos que garantam maior participação das demais instituições. Essa mudança contribuiria para reduzir potenciais conflitos entre os órgãos envolvidos e evitaria que o programa se tornasse um ritual burocrático, ritualizado, sem reflexos operacionais. Para tanto, é necessário garantir que todas as instituições envolvidas tenham voz ativa nas decisões estratégicas, evitando assimetrias que possam comprometer a legitimidade do IGESP.

A rotatividade dos representantes enviados pelas organizações deve ser enfrentada com a criação de uma "formação para a política", garantindo que os novos integrantes do programa recebam capacitação adequada para suas funções. Isso minimizaria a necessidade de uma constante "volta ao começo" e permitiria a consolidação de avanços ao longo do tempo. Além disso, recomenda-se a institucionalização de processos de transição entre representantes para garantir a continuidade das ações. Sem essa estruturação, cada troca de participante significa um reinício do processo, comprometendo a memória institucional e atrasando a implementação de estratégias.

A padronização dos fluxos de trabalho é outro ponto crucial. A ausência de fluxos estruturados gera descontinuidade e dificulta a execução eficaz das ações propostas pelo IGESP. O uso de instrumentos como o MPeR deve ser incentivado para dar maior coerência e previsibilidade ao programa. A metodologia utilizada no IGESP também precisa ser revisitada, avaliando o que se perdeu com a adoção do modelo atual. Ainda, é necessário garantir que a implementação do programa seja coerente com seus objetivos, por meio da divulgação de sua metodologia, fluxo, e distribuição de papéis entre os atores.

Para tornar possível que o Igesp seja avaliado, é preciso desenvolver indicadores de integração entre instituições, tendo clareza sobre as bases de dados necessárias para seu preenchimento. Essa iniciativa permitiria uma análise mais precisa da efetividade do IGESP em

avaliAÇÃO

atingir seus objetivos centrais. Atualmente, a mensuração de resultados está excessivamente focada na redução de crimes contra o patrimônio (objetivo da integração), deixando de lado a avaliação da própria integração e da redução dos custos do ciclo partido da segurança pública (objetivo maior do programa). Essa lacuna impede uma visão holística da política e deve ser preenchida com novos parâmetros avaliativos.

Além disso, o modelo COMPSTAT de acompanhamento de dados de crime, já utilizado no programa, deve ser aprimorado. Como essa metodologia já faz parte do IGESP, é recomendável que se invista em melhorias específicas para aumentar sua eficiência. Isso pode incluir a qualificação da análise dos dados, a ampliação da transparência dos resultados e o desenvolvimento de protocolos mais eficazes para a tomada de decisão com base nos indicadores. Melhorar o COMPSTAT significa fortalecer a base empírica das decisões estratégicas, garantindo que o programa se apoie em evidências concretas.

Por fim, para que o IGESP tenha impacto, é necessário garantir que ele não fique restrito aos níveis gerenciais. A política deve alcançar também a "ponta da linha", envolvendo diretamente os profissionais que atuam na execução de ações. Envolver os profissionais diretamente associados às práticas organizacionais faz com que a estrutura formal da política tenha aderência aos processos cotidianos e, conseqüentemente, que as estratégias formuladas se traduzam em mudanças efetivas no trabalho dos agentes de segurança pública. **É possível garantir, assim, que o IGESP não se limite a diretrizes abstratas.**

5.4. Sugestão de indicadores

Uma das principais recomendações desta avaliação diz respeito à produção, mensuração e acompanhamento de indicadores mais "customizados" à política. Isso porque, ainda que o IGESP tenha como objetivo a integração de organizações, sua mensuração tem se dado principalmente por meio do uso de indicadores de criminalidade, sem o uso de medidas que reflitam processos de planejamento e atuação conjunta entre organizações. **Assim, sugere-se, abaixo, um conjunto de indicadores específicos para avaliar a integração interorganizacional das instituições que compõem o programa.**

A ideia, aqui, não é recomendar que, necessariamente, todos esses indicadores sejam mensurados. Mas a lista seguinte fornece uma ideia da **natureza das informações necessárias para a mensuração da integração propriamente dita.**

Por fim, alguns desses indicadores podem ser alimentados por informações e dados que as agências e organizações já produzem. Outros, no entanto, carecem da realização de pesquisas e coleta de dados.

Indicadores de Governança e Estrutura:

- **Existência de fóruns ou comitês interinstitucionais ativos:** Fóruns e comitês podem ser capazes de garantir a articulação entre as organizações, estabelecendo espaços formais para discussão, planejamento e alinhamento estratégico.
 - Dado necessário:** Lista dos fóruns/comitês existentes, atas de reuniões, calendário de encontros.
 - Direção esperada:** A existência e assiduidade traduz a governança integrada.

avaliAÇÃO

- **Quantidade de mecanismos e protocolos formais de cooperação** (convênios, termos de cooperação, entre outros): A existência desses instrumentos formais pode refletir o compromisso das instituições em atuar de forma integrada.
Dado necessário: Registros de documentos assinados entre as instituições.
Direção esperada: A existência de protocolos indica formalização da integração interorganizacional.
- **Percentual de profissionais das organizações treinados conjuntamente:** Capacitações conjuntas promovem a padronização de procedimentos, melhoram a comunicação e fortalecem a cultura de integração entre agentes de diferentes instituições.
Dado necessário: Registros de participação em cursos, listas de presença e programas de treinamento.
Direção esperada: A existência de capacitações conjuntas já é um bom indicador. Mas percentuais mais altos indicam maior integração operacional e cultural.
- **Uso de sistemas compartilhados de informação** (e frequência de uso): O compartilhamento de dados permite maior agilidade na tomada de decisão e reduz redundâncias operacionais, aumentando a eficiência das ações conjuntas.
Dado necessário: Existência de bases de dados integradas. Relatórios de acessos e compartilhamento de dados entre organizações.
Direção esperada: Existência e uso de bases de dados integradas indicam maior coordenação e alinhamento interinstitucional.

Indicadores de Coordenação e Planejamento Conjunto:

- **Percentual de operações planejadas de forma integrada:** Demonstra o grau de alinhamento entre as organizações na execução de ações estratégicas, evitando sobreposição de esforços.
Dado necessário: Planos operacionais conjuntos, relatórios de execução.
Direção esperada: Percentuais mais altos indicam maior nível de coordenação.
- **Quantidade de planos estratégicos conjuntos elaborados e implementados:** A construção de planejamentos interinstitucionais indica um esforço coletivo para estabelecer objetivos comuns e coordenar recursos de maneira mais eficaz.
Dado necessário: Registros de planejamento estratégico conjunto.
Direção esperada: Maior número indica alinhamento estratégico consolidado.
- **Número de ações preventivas coordenadas entre as organizações:** Medir ações preventivas conjuntas evidencia o compromisso com a metodologia de solução de problemas.
Dado necessário: Relatórios de ações preventivas e cooperação interinstitucional.
Direção esperada: Maior número reflete melhor articulação na prevenção de crimes.
- **Grau de alinhamento entre os planos operacionais das instituições:** Reflete a coesão entre as estratégias institucionais, garantindo que as operações sejam complementares e não concorrentes.
Dado necessário: Análises comparativas dos planos operacionais.

avaliAÇÃO

Direção esperada: Maior alinhamento significa menos redundância e maior eficiência.

Indicadores de Fluxo de Informação e Comunicação:

- **Tempo médio de resposta a solicitações de informação entre órgãos:** A rapidez na troca de informações é importante para as operações conjuntas, e permite respostas ágeis a eventos críticos.
Dado necessário: Registros de solicitações e tempo de resposta.
Direção esperada: Menor tempo indica melhor comunicação interinstitucional.
- **Frequência e qualidade das trocas de dados operacionais:** A comunicação efetiva entre as organizações minimiza falhas e potencializa a capacidade de resposta frente a desafios de segurança.
Dado necessário: Relatórios de compartilhamento de informações.
Direção esperada: Maior frequência e qualidade refletem melhor integração.
- **Número de reuniões técnicas realizadas entre lideranças das instituições:** Encontros regulares entre lideranças favorecem a resolução de conflitos institucionais e o alinhamento de estratégias.
Dado necessário: Atas de reuniões e registros de presença. Aqui pode-se levar em consideração as reuniões de trabalho e as reuniões de rede do Igesp.
Direção esperada: Maior número indica fortalecimento da governança colaborativa.

Indicadores de Confiança e Cooperação

- **Nível de confiança entre os atores das diferentes organizações** (pode ser aferido por pesquisa interna): A confiança mútua é um dos principais fatores para o sucesso da integração, refletindo o grau de comprometimento entre os agentes.
Dado necessário: Pesquisas de opinião interna com agentes das instituições.
Direção esperada: Maior confiança resulta em melhor colaboração e eficiência.
- **Percepção dos agentes sobre a efetividade da integração:** O feedback direto dos profissionais envolvidos fornece uma avaliação qualitativa sobre a funcionalidade do modelo de integração.
Dado necessário: Entrevistas e questionários qualitativos.
Direção esperada: Melhor percepção indica mais engajamento e integração.
- **Grau de coordenação no uso de recursos entre as instituições** (viaturas, inteligência, tecnologia, orçamento): A alocação coordenada de equipamentos, tecnologia e pessoal indica um alto nível de cooperação e otimização dos recursos disponíveis.
Dado necessário: Relatórios de coordenação de uso de recursos.
Direção esperada: Maior coordenação sugere maior cooperação e uso eficiente dos recursos.

A tabela síntese abaixo organiza os indicadores sugeridos aqui, seus dados necessários para acompanhamento e a direção de comportamento desejada:

Quadro 07: Indicadores de integração propostos

avaliAÇÃO

Dimensão	Indicador	Dados Necessários	Direção Esperada
Governança e Estrutura	Existência de fóruns/comitês interinstitucionais ativos e frequência de reuniões	Lista de fóruns/comitês, atas de reuniões, calendário de encontros	A existência e assiduidade traduz a governança integrada.
	Quantidade de protocolos formais de cooperação assinados	Registros de documentos assinados	Mais protocolos indicam formalização da integração
	Percentual de profissionais treinados conjuntamente	Registros de participação, listas de presença	Percentuais mais altos indicam maior integração operacional
	Uso de sistemas compartilhados de informação e frequência de uso	Relatórios de acessos e compartilhamento de dados	Maior frequência indica melhor coordenação
Coordenação e Planejamento Conjunto	Percentual de operações planejadas de forma integrada	Planos operacionais conjuntos, relatórios de execução	Maior percentual reflete melhor sinergia
	Quantidade de planos estratégicos conjuntos elaborados e implementados	Registros de planejamento estratégico	Maior número indica alinhamento estratégico consolidado
	Número de ações preventivas coordenadas entre organizações	Relatórios de ações preventivas	Maior número reflete melhor articulação
	Grau de alinhamento entre planos operacionais das instituições	Análises comparativas dos planos	Maior alinhamento reduz redundância e aumenta eficiência
Fluxo de Informação e Comunicação	Tempo médio de resposta a pedidos de informação	Registros de solicitações e tempo de resposta	Menor tempo indica melhor comunicação interinstitucional
	Frequência e qualidade das trocas de dados operacionais	Relatórios de compartilhamento de informações	Maior frequência e qualidade refletem melhor integração
	Número de reuniões técnicas entre lideranças	Atas de reuniões e registros de presença	Maior número fortalece a governança colaborativa
Confiança e Cooperação	Nível de confiança entre os atores das organizações	Pesquisas internas com agentes	Maior confiança resulta em melhor colaboração
	Percepção dos agentes sobre a efetividade da integração	Entrevistas e questionários qualitativos	Melhor percepção indica maior engajamento
	Grau de compartilhamento de recursos (viaturas, tecnologia, orçamento)	Relatórios de compartilhamento de recursos	Maior compartilhamento sugere maior cooperação e eficiência

Fonte: Elaboração própria

5.5. Considerações finais

A avaliação de desenho do IGESP realizada pela Fundação João Pinheiro, no âmbito do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação de 2024, permitiu identificar os principais limites do programa, tanto no que diz respeito ao seu desenho formal quanto à forma como se estrutura na prática. A partir da análise normativa e da investigação empírica, foi possível observar que a ausência de um desenho estruturado compromete a coerência interna do programa e fragiliza seus mecanismos de governança, dificultando a atuação articulada entre as instituições envolvidas.

Dentre os principais achados da avaliação, destaca-se a constatação de que os indicadores atualmente utilizados são insuficientes para aferir os objetivos mais estruturais do programa. A avaliação argumenta que medir a integração interinstitucional exige mais do que índices de criminalidade: requer a criação e o uso de indicadores que capturem o grau de colaboração, compartilhamento de recursos, planejamento conjunto, governança integrada e confiança entre os atores envolvidos.

A partir daí, a avaliação propôs um conjunto de indicadores, organizados em quatro dimensões — governança e estrutura, coordenação e planejamento conjunto, fluxo de informação e comunicação, e confiança e cooperação — que buscam traduzir em variáveis observáveis os processos que caracterizam a atuação integrada. São indicadores aplicáveis a

avaliAÇÃO

diferentes momentos da política. O Mapa de Indicadores do MP&R (quadro 02) está voltado ao monitoramento da política; o Mapa de Indicadores da Árvore de Problemas (quadro 03) contribui para o diagnóstico dos problemas que motivam o IGESP; e o conjunto de indicadores de integração (quadro 07) oferece possibilidades para a mensuração de resultados e impactos.

Essas sugestões derivam diretamente dos achados da pesquisa e representam uma tentativa de aproximar os instrumentos de avaliação às características reais do programa. Ainda que sua adoção não seja obrigatória ou exaustiva, seu uso pode ampliar a capacidade do IGESP de monitorar seus próprios objetivos e de orientar seus ajustes a partir de informações mais alinhadas ao seu propósito central.

avaliAÇÃO

6. REFERÊNCIAS

ABREU, Mayara Ferreira de. *Polícias e políticas públicas: a implementação da política de integração policial em Minas Gerais (2003-2014)*. 267 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/CienciasSociais_MayaraFerreiraDeAbreu_7791.pdf. Acesso em: 23 fev. 2025.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, fev./mar. 2014.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, D. *Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação*. In: CARDOSO, José Celso Jr.; CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DE MORAIS KUNZLER, Caroline. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Estudos de Sociologia*, v. 9, n. 16, 2004.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Avaliação de políticas públicas: por onde começar? Um guia prático para elaboração do mapa de processos e resultados e mapa de indicadores*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Avaliação de desenho da Política de Integração em Segurança Pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2025.

FREITAS, Lauro Soares de. *A institucionalização do modelo de gestão CompStat na Polícia Militar de Minas Gerais sob a perspectiva teórica do Translation e Trabalho Institucional*. 2015. 270 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-ANYMN4>. Acesso em: 10 mar. 2025.

KAST, Fremont E.; ROSENZWEIG, James E. *Organization and management: a systems approach*. New York: McGraw-Hill, 1970.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.778, de 12 de abril de 2004. Institui o Sistema Integrado de Defesa Social de que trata o inciso I do art. 2º da Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003, no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social. Belo Horizonte: ALMG, 2004a. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43778&comp=&ano=2004&aba=js_textoOriginal#texto. Acesso em: 11 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. Resolução Conjunta nº 14, de 09 de agosto de 2005. Institui Comissão Mista para o planejamento e o monitoramento da execução do projeto de Integração da Gestão em Segurança Pública – IGESP, no âmbito do Sistema Integrado de Defesa Social. Belo Horizonte: ALMG, 2005. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/7749149/pg-22-executivo-diario-oficial-do-estado-de-minas-gerais-doemg-de-10-08-2005?ref=next_button. Acesso em: 11 dez. 2024.

avaliAÇÃO

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. Resolução Conjunta nº 154, de 28 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre a metodologia de Integração da Gestão em Segurança Pública – IGESP e institui comissão para o planejamento e o monitoramento da execução da metodologia IGESP no âmbito do Sistema Integrado de Defesa Social. Belo Horizonte: ALMG, 2012b. Disponível em: http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/55560/caderno1_2012-.

MITRANY, David. The prospect of integration: federal or functional. *Journal of Common Market Studies*, v. 4, p. 119, 1965.

MOREIRA, Renato Pires; BAX, Marcello Peixoto. Relevância do compartilhamento do conhecimento interorganizacional no âmbito do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais. In: *Anais do I Seminário Internacional de Editores e Pesquisadores na Área de Segurança Pública*, 24 a 26 de dezembro de 2021, Brasília/DF. Ministério da Justiça e Segurança Pública/SEGEN/DEP/CGPA. Brasília: Editora, 2021.

NETO, José Carlos de Araújo et al. Modelo brasileiro do ambiente interagências para operações na fronteira. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 2, jul./dez. 2017, p. 241-262.

OLIVEIRA JÚNIOR, Almir. *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

PATTON, Michael Quinn. *Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice*. 4. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2015.

SANTOS, Lucas Daniel Oliveira. *Integração da Gestão em Segurança Pública: uma análise das relações interorganizacionais e seus impactos sobre a política*. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Orientadora: Karina Rabelo Leite Marinho. Dez. 2024.

SAPORI, Luiz Flávio. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Máira R.; BOTTINI, Pierpaolo C. (org.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. p. 763-782.

SAPORI, Luiz Flávio; ANDRADE, Sheila Cristina Penido de. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 428-453, set./dez. 2008.

SCHMITTER, Philippe C. Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. In: *The disparity of European integration*. London: Routledge, 2013. p. 39-56.

TILLY, Charles. *Coerção, capital e Estados europeus 990-1992*. São Paulo: Edusp, 1996.

TOSUN, Jale; LANG, Achim. Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies*, v. 38, n. 6, p. 553-570, 2017.

avaliAÇÃO

7. ANEXO Roteiro de entrevistas

Protocolo 1 de Formulário de Entrevistas. Pesquisadores Participantes dos Processos de Desenho

INTRODUÇÃO

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

Identificação e trajetória

IT. 1 Nome, instituição e cargo

IT.2 Conte rapidamente sobre sua trajetória com o IGESP

QUESTÕES

Módulo 1: Motivadores para o programa e Formulação do problema

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

MF. 1 O IGESP foi inspirado em outros programas, anteriores a ele? [] { }

Probes

1.1). Quais programas? [] { }

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

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

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

MF. 2. É possível identificar o que motivou o IGESP? [] { }

Probes

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

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

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

MF. 3. Como o problema que motivou o IGESP foi formulado? [] { }

avaliAÇÃO

Probes

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

Módulo 2: O Marco Analítico do Programa

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

MA. 1. Quais foram as teorias que orientaram a formulação do IGESP? [] { }

Probes

- 1.1) Teorias sobre o ciclo partido em segurança pública? Como? [] { }
- 1.2). Teorias sobre organizações? Como? [] { }
- 1.3). Teorias sobre integração organizacional? Como? [] { }
- 1.4). Teorias sobre violência e criminalidade? Como? [] { }

Módulo 3: Organizações e Atores

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

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

Probes

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

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

Probes

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

avaliAÇÃO

Módulo 4: MARCO LÓGICO

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

ML. 1. Houve uso da ferramenta de Marco Lógico quando da confecção do desenho do IGESP? [] { }

Probes

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

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

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

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

Codificação

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

Protocolo 2 de Formulário de Entrevistas. Gestores do Programa

INTRODUÇÃO

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

avaliAÇÃO

Identificação e trajetória

IT. 1 Nome, instituição e cargo

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

QUESTÕES

Módulo 1: Motivadores para o programa e Formulação do problema

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

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

Probes

1.1). Quais programas? [] { }

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

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

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

Probes

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

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

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

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

2.5). Os objetivos pensados inicialmente ainda norteiam o Programa? Eles ainda são válidos? [] { }

2.6). As circunstâncias políticas para a implementação do Programa foram alteradas? Como? [] { }

MF. 3. Como o problema que motiva o IGESP é formulado? [] { }

Probes

3.1). Há análise de dados quantitativos e qualitativos? Como se dá essa análise? [] { }

3.2). Há diagnóstico periódico? Quem o realiza? Como? [] { }

Módulo 2: O Marco Analítico do Programa

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

MA. 1. Você tem conhecimento de teorias que orientaram a implementação do IGESP? [] { }

avaliAÇÃO

Probes

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

Módulo 3: Organizações e Atores

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

OA. 1. Quais organizações atuam no contexto do IGESP? [] { }

Probes

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

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

Probes

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

Módulo 4: MARCO LÓGICO

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

ML. 1. Você tem conhecimento do uso da ferramenta de Marco Lógico no desenho do IGESP? [] { }

Probes

- 1.1). Como se dá o diagnóstico, e como ele participa do Marco Lógico? [] { }
- 1.2). Os diagnósticos afetam o desenho das ações? Como? [] { }
- 1.3). Os diagnósticos afetam a implementação cotidiana das ações? Como? [] { }
- 1.4). Como se dá a definição do Público Alvo? Ela afeta a implementação cotidiana das ações? Como? [] { }
- 1.5). Há mensuração de resultados e impactos do programa? Como ela se dá? Ela afeta a implementação cotidiana das ações [] { }
- 1.6). O desenho do IGESP conta com o estabelecimento claro de meios e alternativas de intervenção? Como isso afeta a implementação cotidiana das ações? [] { }

avaliação

1.7). Há avaliação e gestão por resultados? Como ela se dá? Ela afeta a implementação cotidiana das ações? [] { }

1.8). Há previsão de divulgação de resultados e impactos da avaliação sobre o programa? Como ela se dá? Ela afeta a implementação cotidiana das ações? [] { }

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

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

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

Módulo 5: IMPLEMENTAÇÃO

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

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

Probes

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

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

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

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

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

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

Codificação

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

avaliAÇÃO