

SELO PREVENÇÃO

AVALIAÇÃO DE DESENHO EX-ANTE



GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

FICHA TÉCNICA

Sistema Estadual de Avaliação de Políticas Públicas - SAPP-MG

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

Marcel Dornas Beghini – Secretaria-Geral

Luísa Cardoso Barreto – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda – Controladoria Geral do Estado

Helger Marra Lopes – Fundação João Pinheiro

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

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

Controladoria Geral do Estado

Eduardo Souza Batista | titular

Armando Noé Carvalho de Moura Júnior | suplente

Fundação João Pinheiro

Carla Bronzo Ladeira | titular

Carolina Proietti Imura | titular

Marcos Arcanjo de Assis | titular

Isabela Tolentino | suplente

Juliana de Lucena Ruas Riani | suplente

Luis Felipe Zilli | suplente

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Felipe Magno Parreiras de Souza | titular

Camila Barbosa Neves | titular

Solimar Assis de Araújo | suplente

Túlio de Souza Gonzaga | suplente

EQUIPE

Karina Rabelo Leite Marinho (coordenadora)

Amanda Matar

Eduardo Batitucci

Luís Felipe Zilli

1. Apresentação do documento

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

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

A Fundação João Pinheiro é parte do Comitê Executivo do Sapp-MG e, por isso, coordenou e executou a avaliação de desenho *ex-ante* do Programa Selo Prevenção Minas, apresentada neste documento que sintetiza como a avaliação foi realizada e os principais resultados do estudo.

2. Percorso avaliativo

A avaliação de desenho *ex-ante* aqui apresentada busca avaliar o desenho do Programa de Prevenção “Selo Prevenção Minas”, e, por meio de **construção participativa**, realizar sua sistematização, através do uso de **instrumentos formalizados de desenho**. Para isso, partiu das seguintes perguntas avaliativas, que nortearam as análises:

Perguntas avaliativas

- O programa apresenta uma clara definição de objeto e objetivos?
- O programa conta com um desenho formalizado?
- O desenho existente, cumpre os requisitos formais para sua construção?
- Há aderência entre o desenho do Programa e suas ações específicas?
- Há aderência entre o desenho do Programa e os indicadores utilizados para seu monitoramento e avaliação?

As perguntas avaliativas acima devem, por meio de processos de construção participativa, subsidiar um desenho de programa mais aderente a seus elementos, mais formal e sistematizado.

A avaliação foi realizada a partir do emprego de uma metodologia que associa construção participativa e análise de desenho, por **meio de encontros / oficinas** periódicas com gestores da Política de Prevenção, leitura de documentos já existentes e documentos confeccionados ao longo do processo.

Se deu, assim, a partir das seguintes dimensões:

DIMENSÃO 01: OBJETO E OBJETIVO DA POLÍTICA: Define e caracteriza o fenômeno social a ser enfrentado pela política ou o objeto sobre o qual deverá atuar.

DIMENSÃO 02: ÁRVORE DE PROBLEMAS: Organização das variáveis relacionadas aos problemas (baixa participação do município), direta ou indiretamente, causas e consequências. São variáveis tanto

estruturais como contingenciais ou circunstanciais. **Trata-se da narrativa do problema pelo programa. O programa deve selecionar (recorte) aquelas variáveis sobre as quais pode ter gerência.**

DIMENSÃO 03: ÁRVORE DE SOLUÇÕES: Organização das ações a serem levadas a cabo pelo programa, que tenham como objetivo incidir sobre as variáveis selecionadas na árvore de problemas (aquelas sobre as quais o programa pode ter gerência). **Trata-se da teoria da mudança do programa.** Assim são delimitadas as ações do programa, e definidos indicadores de acompanhamento, resultado e impacto.

DIMENSÃO 04: DEFINIÇÃO DE INDICADORES:

Ocorre enfatizando os seguintes instrumentos de mensuração:

- Indicadores de município (primeiro nível) – seleção de municípios participantes
- indicadores de município (segundo nível) – caracterização dos municípios participantes
- indicadores de implementação – processo / acompanhamento / monitoramento
- indicadores de resultado – causas dos problemas
- indicadores de impacto – finalístico

Observação: Os indicadores de implementação dizem respeito às ações específicas do Programa. Os indicadores de resultados dizem respeito às ações direcionadas aos problemas indiretos ou causadores. E os indicadores de impacto dizem respeito às ações do município em políticas de prevenção à criminalidade (houve incremento da participação dos municípios?).

DIMENSÃO 05: IDENTIFICAÇÃO E DESCRIÇÃO DE BASES DE DADOS PARA “ALIMENTAÇÃO” DOS INDICADORES

DIMENSÃO 06: CONFEÇÃO DE ANÁLISE DE INTERESSADOS

- Público alvo (institucionais e individuais)
- Identificação de atores (institucionais e individuais) necessários
- Identificação de atores (institucionais e individuais) possíveis

A avaliação foi realizada seguindo quatro etapas:

- 1) Levantamento de referencial teórico e bibliográfico
- 2) Levantamento de informações sobre o Programa (documentos e registros administrativos)
- 3) Realização de oficinas com atores envolvidos na formulação e operacionalização
- 4) Consolidação da análise sobre os documentos e material arrolados nas etapas anteriores.

Foram realizados aproximadamente 30 encontros entre as equipes, coordenados pela assessoria da FJP (oficinas e reuniões quinzenais, durante 15 meses de realização)

3. O desenho do Programa Selo Prevenção Minas

O Selo Prevenção Minas é um dos programas que compõem a política pública de prevenção em segurança. **Seu objetivo** é incrementar a participação dos governos municipais na execução de políticas públicas de prevenção social à criminalidade. Ações preventivas entendem que o enfretamento da violência e do crime deve se dar a partir de suas causas, em uma abordagem integral, e agindo sobre seus fatores de risco. Propõem, assim, uma mudança de enfoque. Do crime, para questões mais amplas de

proteção das comunidades, e concepções da segurança como bem público. Neste contexto, a responsabilidade pela obtenção de segurança deixa de ser primariamente da polícia, e passa-se a enfatizar a necessidade de mobilização de governos, comunidades e outras parcerias, e o importante papel que lideranças municipais desempenham, por meio da organização e motivação de coalizões locais. Envolver governos municipais nas ações preventivas em segurança pública implica em reconhecer a necessidade de participação do nível de governo mais próximo das populações. Seus representantes podem tornar públicas necessidades muito específicas, sendo o contexto político onde se dá a prestação cotidiana desses serviços, muitos deles elementos básicos para a prevenção da violência e do crime.

Tendo como órgão executor a Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade, da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança, 27 municípios são contemplados pelo Programa, foram realizadas 824 ações de articulação de rede, 960 pessoas participaram das atividades de formação, com 290 pessoas presentes em espaços de participação social promovidos pelo Programa.

As possibilidades de atuação dos municípios no campo da prevenção à criminalidade, segundo o Programa, são as seguintes¹:

1. Articulação de Rede:
 - Mapeamento de Rede Municipal
 - Espaços participativos, horizontais, coletivos, diversos, democráticos e representativos
 - Fluxos e protocolos de atuação

2. Prevenção Situacional:
 - Transporte e vias públicas
 - Parques e espaços de lazer e esporte
 - Monitoramento e vigilância
 - Políticas de habitação
 - Iluminação e infraestrutura pública

3. Participação Social e Mobilização Comunitária:
 - Conselhos Municipais
 - Fóruns Municipais
 - Espaços territoriais de participação social para discussão de temáticas de segurança cidadã e prevenção à criminalidade
 - Ouvidoria
 - Audiências Públicas
 - Canais institucionais de participação popular
 - Mesas redondas, painéis, encontros, seminários e outras formas de debate, que incluam a população
 - Espaços de resolução de conflitos

4. Capacitação e Desenvolvimento:
 - Temáticas de capacitação no campo da prevenção

¹ Fonte: Normativas internas do Programa Selo Prevenção Minas

- Planejamento sistemático de capacitação dos atores
 - Formação contínua dos profissionais
5. Proteção Social:
- Proteção à Mulher
 - Política(s) municipal(is) para as mulheres;
 - Emprego e renda;
 - Plano Municipal;
6. Produção de informação
- Diagnósticos, leituras e análises de dados de violência e criminalidade municipais;
 - Sistemas de informação, registro e monitoramento de crimes e violações de direitos;
 - Observatório de Segurança Pública e Prevenção à Criminalidade ou similar;
 - Relatórios, boletins, informativos regulares (utilização das informações).
7. Planejamento e Gestão Municipal:
- Política(s) municipal(is) de Segurança Pública;
 - ✓ Pasta municipal responsável pela Política de Segurança
 - ✓ Plano Municipal de Segurança Pública;
 - ✓ Legislações e normativas na temática de segurança pública;
 - Planejamento e execução de políticas públicas municipais a partir do viés de prevenção à criminalidade
 - Instrumentos e documentos orientadores das políticas municipais
 - Orçamento
 - Prevenção à criminalidade como prioridade na agenda municipal;
 - Captação de recursos;
 - Campanhas institucionais na área da segurança e cidadania;
 - Parcerias com outros entes governamentais, instituições privadas e terceiro setor no campo da prevenção à criminalidade;

4. Principais resultados

Os itens seguintes sintetizam os resultados centrais da avaliação ex-ante, organizados segundo as dimensões temáticas e elementos do desenho do Programa, aqui considerados.

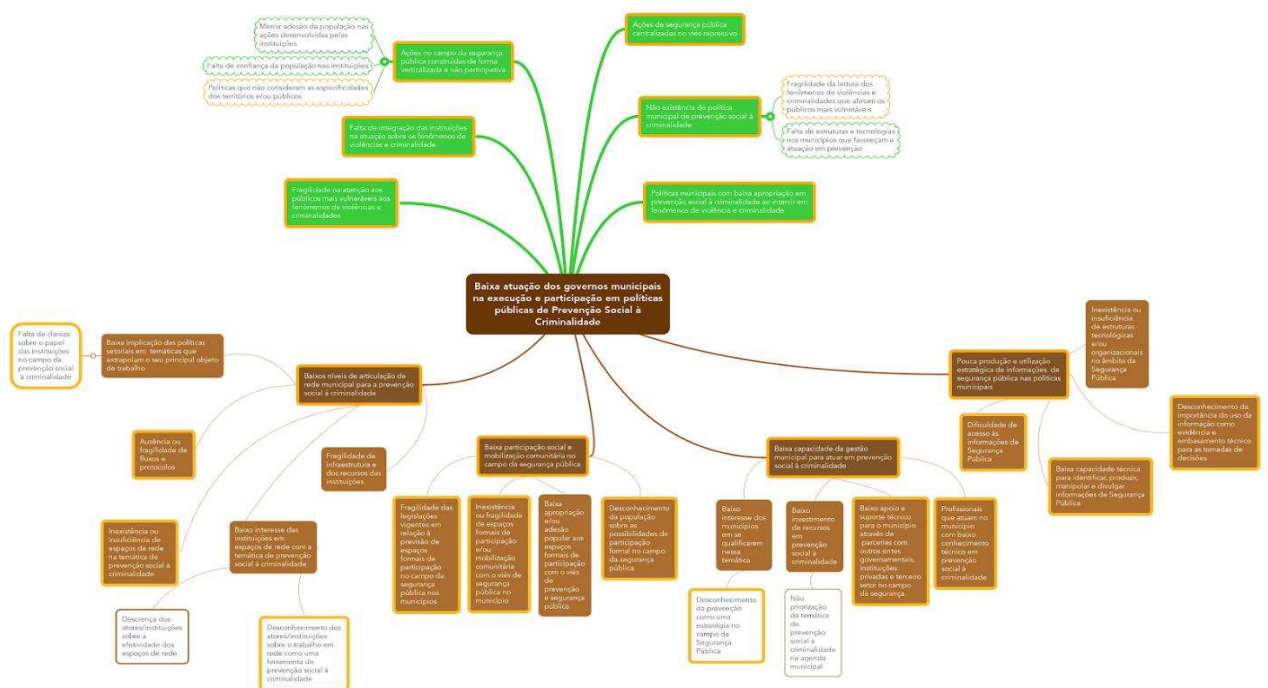
- Formulação do Problema

Aqui, foi feita a definição e caracterização do fenômeno social a ser enfrentado pela política ou o objeto sobre o qual ela deve atuar. Foi confeccionada a **Árvore de Problemas** do Programa, de modo a definir problemas, subproblemas, suas causas e efeitos, além da identificação dos mecanismos de governança do Programa.

A formulação do problema se deu sobre a identificação de uma baixa atuação dos governos municipais na execução e participação em políticas públicas de prevenção social à criminalidade. Algumas das **causas identificadas** foram os baixos níveis de articulação da rede municipal para a prevenção da

criminalidade, uma baixa participação social e mobilização comunitária no campo da segurança pública, baixa capacidade de gestão municipal no campo da segurança, desconhecimento da importância do uso da informação como evidência e embasamento técnico e dificuldade de acesso à informação sobre segurança, entre outras. Algumas das **consequências identificadas** foram a existência de ações no campo da segurança construídas de forma verticalizada e não participativa, uma menor adesão das populações nas ações desenvolvidas pelas instituições, políticas que não consideram especificidades de territórios e populações, fragilidade da leitura de fenômenos de violência e criminalidade que afetam públicos diversos, entre outras.

A Arvore de Problemas do Programa Selo Prevenção Minas



- **Elaboração dos objetivos do Programa**

Aqui, foi feita a definição dos objetivos do Programa, relacionados aos problemas. Foi confeccionado seu Quadro Lógico, de modo a identificar as relações entre problemas e objetivos. O programa pôde, assim, estabelecer uma narrativa sobre o problema, de modo a selecionar aquelas variáveis sobre as quais pode ter gerência.

Alguns dos **objetivos definidos** aqui foram aqueles como o estabelecimento de ações no campo da segurança pública construídas de forma horizontal e participativa, geração de maior adesão das populações nas ações de prevenção em segurança desenvolvidas pelas instituições, implementação de políticas que considerem as especificidades de territórios e públicos, fortalecimento da leitura de fenômenos de violência e criminalidade que afetam públicos específicos, geração de estruturas e

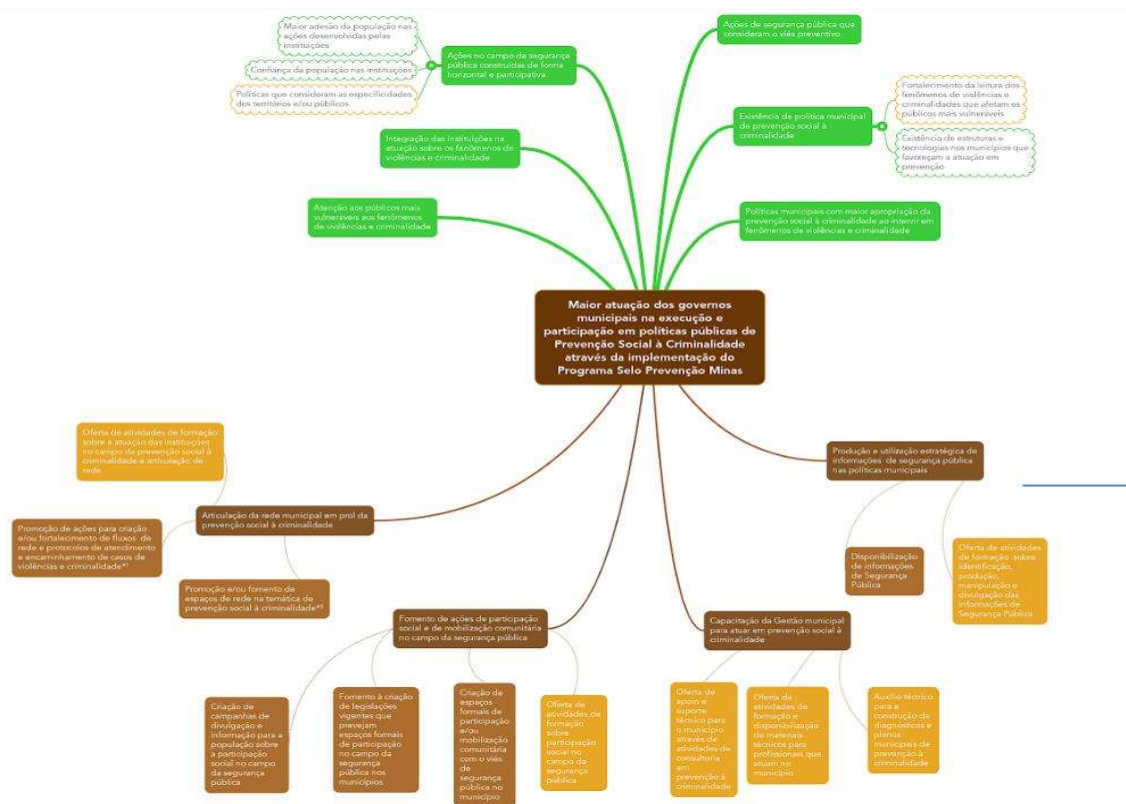
tecnologias municipais que favoreçam a atuação em prevenção, geração de políticas municipais que apresentem maior apropriação da prevenção social à criminalidade, entre outras.

- Estratégias de Intervenção

Foi feita a definição das estratégias de intervenção do Programa, relacionados aos problemas e objetivos. Aqui, **foi entregue sua Árvore de Soluções**, de modo a identificar as relações entre problemas, objetivos e soluções, ou seja, a identificação lógica de estratégias e ações específicas, a partir da identificação de variáveis sobre as quais o Programa tem gerência.

As **estratégias definidas** incluem a oferta de atividades de formação sobre a atuação das instituições no campo da prevenção social à criminalidade e articulação de rede, articulação da rede municipal em prol da prevenção social à criminalidade, promoção de ações para a criação ou fortalecimento de fluxos de rede e protocolos de atendimento e encaminhamento de casos de violências, produção e utilização estratégica de informações de segurança pública nas políticas municipais, oferta de atividades de formação sobre identificação, produção, manipulação e divulgação das informações sobre segurança, disponibilização de informações em segurança pública, capacitação da gestão municipal para atuação em prevenção social à criminalidade, entre outras.

A Árvore de Soluções do Programa Selo Prevenção Minas



- Indicadores

Foi feita a definição de indicadores para o desenho e monitoramento do Programa. Aqui, foi entregue seu Mapa de Indicadores, com indicadores de implementação, processo, acompanhamento e monitoramento, e indicadores de resultado do Programa.

Os indicadores definidos incluem o número de atividades de formação sobre a atuação das instituições no campo da prevenção social à criminalidade, número de ações para a criação ou fortalecimento de fluxos ou protocolos de atendimento e encaminhamento de casos de violência, número e tipos de espaços de rede sobre prevenção social à violência e criminalidade criados, entre outros.

Mapa de Indicadores do Programa Selo Prevenção Minas

Atividades	Indicadores de processo (a serem pactuados no contrato de gestão ou em acordo de cooperação técnica)	Informações gerenciais	Meios de Verificação
Articulações de rede que poderão ser materializadas por meio de reuniões (presenciais ou onlines), visitas institucionais, contatos em meios virtuais, também a partir da aplicação de metodologia de coletas de dados e intervenções que têm como objetivos ofertar suporte técnico para o município construir e executar ações de prevenção social à criminalidade, bem como possibilitar a construção de diagnóstico e planos municipais.	Número acumulado de articulações de rede que apresentaram como objetivo a oferta de suporte técnico para o município construir e executar ações de prevenção social à criminalidade.	Número e nomes dos municípios participantes das articulações de rede que apresentaram como objetivo a oferta de suporte técnico para o município construir e executar ações de prevenção social à criminalidade.	Formulário de cadastro de rede; Relatório Selo Certificada; Relatório Selo Regional.
	Número acumulado de articulações de rede que apresentaram como objetivo a construção de diagnóstico e planos municipais.	Número e nomes dos municípios participantes das articulações de rede que apresentaram como objetivo a construção de diagnóstico e planos municipais.	
	Número acumulado de reuniões realizadas da Comissão Municipal de Prevenção à Criminalidade;	Número e nome das instituições de participantes das reuniões da CMPC;	
	Número de participantes nas reuniões da Comissão Municipal de Prevenção à Criminalidade promovidas pelo Programa.	Nome dos participantes das reuniões da CMPC.	
Capacitações desenvolvidas para instituições parceiras e para sociedade civil (organizada ou não), que tem como objetivo a transmissão, compartilhamento e discussões de temáticas relativas e concernentes à prevenção social às violências e criminalidade, bem como poderão ser trabalhadas nestes espaços metodologias, técnicas de trabalho, boas práticas, conhecimentos acumulados e lições aprendidas por nossa Política.	Número de participantes das organizações nas capacitações	Número e nomes de municípios contemplados nas capacitações realizadas;	Lista de presença "Em Curso"; Relatório Selo Certificada; Relatório Selo Regional.
		Número e nomes das instituições participantes nas capacitações realizadas.	
		Quais temáticas foram desenvolvidas.	

Indicadores de resultado: Entregas de - Plano, Diagnóstico, Relatórios de intervenção de Consultoria, Capacitação, Materiais didáticos.

Objetivo específico: Promover altos níveis de articulação de rede municipal para a prevenção social à criminalidade			
Atividades	Indicadores de processo (a serem pactuados no contrato de gestão ou em acordo de cooperação técnica)	Informações gerenciais	Meios de Verificação
Articulações de rede que poderão ser materializadas por meio de reuniões (presenciais ou onlines), visitas institucionais, contatos em meios virtuais, também a partir da aplicação de metodologia de coletas de dados e intervenções que têm como objetivos criação ou fortalecimento de fluxos ou protocolos de atendimento e encaminhamento de casos de violências e criminalidade, criação ou fomento de espaços de rede temático.	apresentaram como objetivo a criação ou fortalecimento de fluxos ou protocolos de atendimento e encaminhamento de casos de	Número e nomes dos municípios participantes das	Formulário de cadastro de rede; Relatório Selo Certificada; Relatório Selo Regional.
		Número e nomes das instituições participantes das	
	Número acumulado de articulações de rede que apresentaram como objetivo a criação ou fomento de espaços de rede temático.	Número e nomes dos municípios participantes das	
		Número de espaços de rede criados, bem como	
	Número de espaços de rede fomentados (criado ou não pelo Selo), bem como discriminação da temática:		

5. Considerações avaliativas

Elementos de interesse para a SEJUSP:

A partir da assessoria foram construídos instrumentos que permitem aplicar a lógica avaliativa a um desenho de programa consistente, reflexivo e baseado em ferramentas de avaliação. Assim, é possível:

- Maior governança dos gestores do Programa sobre os processos de operacionalização de suas ações específicas.
- Maior clareza sobre objetivos

- Melhor distinção entre objetivos e estratégias
- O estabelecimento de indicadores de monitoramento e avaliação
- Viabilização para a realização de avaliação de resultados e impacto do programa.

Elementos de interesse para o Governo:

Os instrumentos gerados pela assessoria tornam possível:

- Melhores informações sobre a gestão do programa e seus processos de implementação
- Possibilidades de controle informacional para a racionalização de distribuição de recursos
- Maior clareza a respeito do papel de diferentes participantes institucionais.
- Possibilidades mais concretas de governança sobre diferentes ações de distintas instituições.
- Possibilidades mais concretas de se viabilizar a realização de avaliação de resultados e impacto do programa.
- Fortalecimento de uma cultura de Monitoramento e Avaliação

6. Recomendações

Em função das dos achados da avaliação,

- Recomenda-se que, no futuro, quando de uma maior maturidade e tempo de implementação do Programa, ocorra a realização de um diagnóstico para identificação de aderência e coerência entre o desenho do Programa (sua árvore de problemas e sua árvore de soluções) e as ações do Programa como de fato implementadas.
- Recomenda-se a confecção de análise de interessados e descrição das bases de dados que deverão preencher os indicadores selecionados.
- Recomenda-se um diagnóstico com a análise dos diversos tipos de indicadores selecionados pelo Programa, de modo a ser feito um teste de sua capacidade avaliativa.

7. Bibliografia

ARAÚJO, F. A.; CHAGAS, C. A. N. Segurança pública, criminalidade, violência e (re)produção do espaço urbano: uma breve discussão sobre sua relação. *Formação (Online)*, v. 27, n. 51, p. 85-111, 2020.

BARREIRA, C. e CARVALHO, M (Orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC, s.d

BM. Banco Mundial. The World Bank Department of Finance, Private Sector and Infrastructure Latin American Region. *Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em Áreas Urbanas da América Latina: Um Guia de Recursos para Municípios*. 2003.

CANO, I. *Introdução à avaliação de programas sociais*. Rio de Janeiro: FGV, s.d. CARDOSO, J e JACCOUD, L. *Políticas sociais no Brasil: Organização, abrangências e tensões da ação estatal*. In: JACCOUD, L (Org.) *Questão social e políticas no Brasil contemporâneo*. IPEA

CARVALHO, A. et al. *Políticas Públicas*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2002

COHEN, E; ROLANDO, F. *Avaliação de projetos sociais*. Rio de Janeiro: Vozes, s.d.

MJ. Ministério da Justiça / SENASP. *Guia para a Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios*. Departamento de Políticas, Programas e Projetos. 2005.

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