

avaliAÇÃO

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

## Sumário Executivo



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

## 1. Apresentação e Metodologia

O presente documento sumariza os **resultados de uma das avaliações realizadas** para o 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 baseada em evidências no estado. A Fundação João Pinheiro, responsável por esta avaliação, é um dos participantes do SAPP.

**A avaliação aqui apresentada é a do IGESP.** Ela gera informações úteis para a tomada de decisões, e 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 uma modalidade específica de avaliação. Ela julga a coerência entre fins almejados e estratégias elaboradas pelo programa. É, com isso, 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 Resultados. A partir daí, estabelece o que pode ser considerado “um bom desenho de política pública”<sup>1</sup>.

**A avaliação estabeleceu perguntas avaliativas capazes de informar sobre:** (a) a definição e clareza dos objetivos (b) a coerência e consistência do desenho (c) sua base de evidências e justificativas (d) a viabilidade e Implementação (e) atores e governança (f) mecanismos de monitoramento e avaliação e (g) sustentabilidade de longo prazo.

O processo avaliativo teve início com o **levantamento do marco normativo do IGESP**, como atos administrativos e documentos oficiais que definem seus objetivos, diretrizes e formas de implementação. 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 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.

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.

---

<sup>1</sup> Consenso, aqui, refere-se ao reconhecimento compartilhado da existência de um problema público por parte de atores institucionais e, eventualmente, da sociedade civil. Diz respeito, também, ao acordo sobre os melhores modos de enfrentamento deste problema. Esse consenso inicial legitima a formulação, o formato, e as ações de uma política, garantindo que a intervenção seja percebida como necessária e bem realizada.

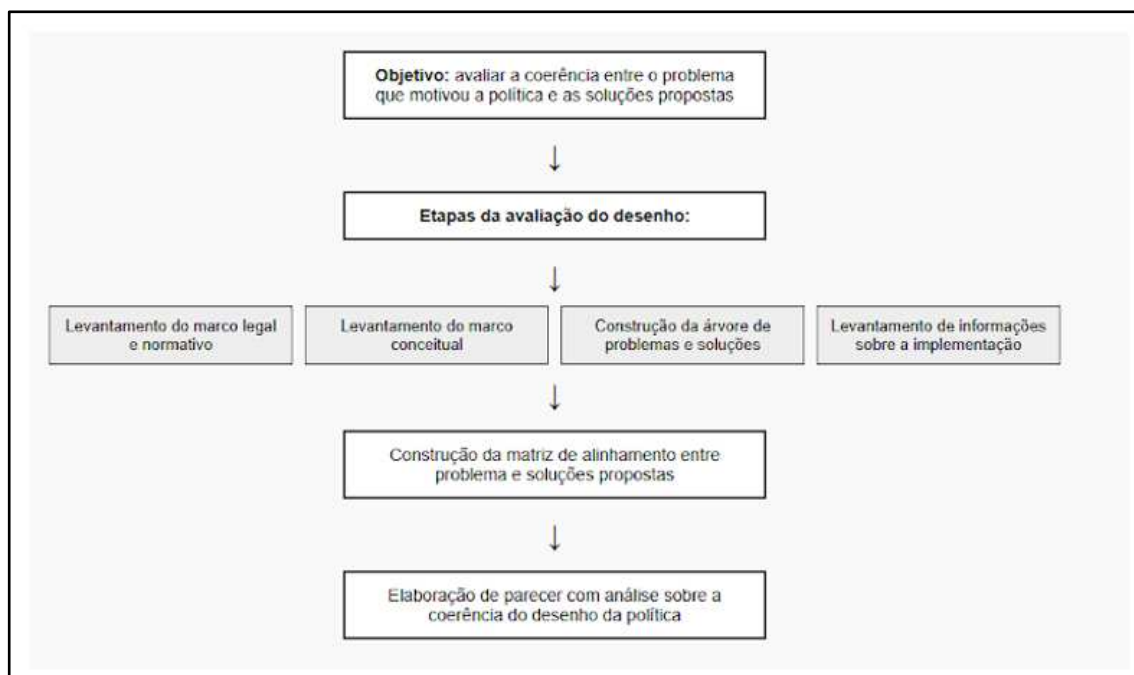
# avaliAÇÃO

Com base nessas informações, foi construída uma árvore de problemas, que permitiu representar, de forma hierarquizada e lógica, o problema central a ser enfrentado — a fragmentação institucional na prevenção —, suas causas estruturais e consequências imediatas.

Foram também **levantadas informações empíricas sobre a implementação da política**, por meio de entrevistas com atores-chave e análise de documentos operacionais, o que permitiu captar as dinâmicas do programa, seus ajustes, inovações e limites. 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.

A partir da integração dessas dimensões, foram elaboradas as conclusões desta avaliação, que buscam observar o grau de consistência das estratégias formuladas.

**Figura 01:** Síntese da metodologia de avaliação de desenho



Fonte: Elaboração própria

Foram elaboradas, também, sugestões de indicadores a serem utilizados nos diferentes processos da política pública. 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 05), pode ser útil para a mensuração dos resultados e impactos da política.

# avaliAÇÃO

## 2. A Política Avaliada – O IGESP

O IGESP 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, o planejamento e ações de organizações afeitas à segurança pública.

O processo metodológico do IGESP se estrutura a partir de uma sequência de reuniões periódicas, com objetivos e participantes definidos. Essa sequência procura 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 informações advindas diretamente 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

# avaliAÇÃO

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
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

Fonte: Elaboração própria

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.

### 3. Avaliação de Desenho do IGESP

Um bom desenho de política pública implica em que as ações específicas da estratégia sejam definidas o mais pormenorizadamente possível. Essas ações devem se vincular aos objetivos do Programa, aos seus marcos conceituais, e outros elementos. Gráficamente, o desenho pode ser visualizado por meio dos Mapas de Processos e Resultados (P&R).

# 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	
	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	Solução do problema da dualidade organizacional entre as polícias
	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	Diminuição da desconexão entre os trabalhos ostensivos e investigativos
	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	Melhoria da comunicação e coordenação entre as polícias e outras agências de defesa social
	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	Integração do planejamento estratégico, tático e operacional
	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

Em sua dimensão formal, o IGESP não conta com o uso desta ferramenta. Acima, o Mapa de Processos e Resultados do IGESP, construído por esta avaliação. Seu contexto diz respeito aos motivadores da política, ou seja, àquilo que levou à necessidade de sua implementação. Para enfrentar esses desafios, o programa precisa contar com diferentes recursos, como financiamento para estrutura física e informacional, e recursos humanos capacitados. As atividades do programa devem se dar por diferentes frentes de ação, desde

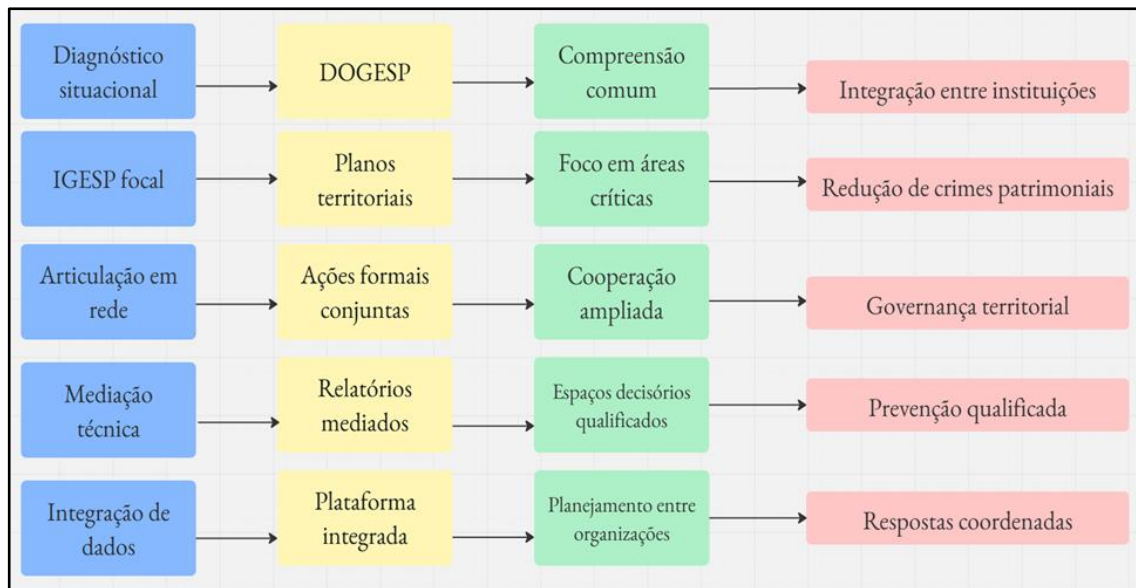
# avaliAÇÃO

capacitações dos profissionais envolvidos, até a consolidação dos dados das organizações por meio do Sistema Integrado de Defesa Social.

Por fim, **os produtos** previstos para essas atividades devem refletir o avanço na gestão da segurança pública, em seus aspectos de integração. **Os resultados** dessas ações devem gerar incremento na capacidade de combate à criminalidade, e os **impactos** alcançados devem ser traduzidos em avanços estruturais na segurança pública. O Mapa de Processos e Resultados do IGESP também buscou detalhar seus **pressupostos** e fundamentos<sup>2</sup>.

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.

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



Fonte: Elaboração própria

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 (também não disponíveis pela Política, mas produzidos por esta avaliação)** oferece formas de mensurar cada um dos elementos que constituem esta ferramenta. **Ele é útil para informar quais são os dados importantes para caracterizar a política, ou seja, é útil para procedimentos de monitoração.**

**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

<sup>2</sup> Todos esses elementos, que constituem o Mapa de Processos e Resultados do IGESP, são detalhados no relatório completo desta avaliação.

# avaliação

	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	Varição 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 <sup>3</sup>	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

VFonte: elaboração própria

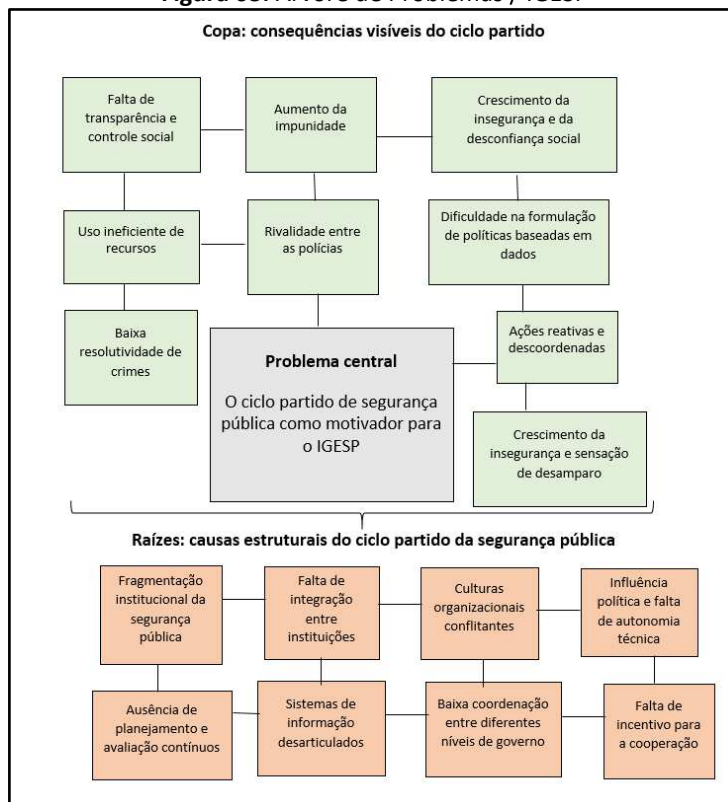
O desenho de um Programa **deve ter como ponto de partida o estabelecimento de uma teoria da mudança, a partir da seleção de um determinado Marco Conceitual, ou um conjunto de teorias sobre o tema.** Ou seja, deve-se estabelecer qual a mudança pretendida pelo Programa em determinada realidade (já que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

<sup>3</sup> 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

Com isso, o desenho deve contar com um instrumento chamado “**árvore de problemas**”. Esse instrumento 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.

Figura 03: Árvore de Problemas / IGESP



Fonte: elaboração própria

De acordo com a figura acima, **as raízes** do problema (causas estruturais do ciclo partido de segurança pública) são: (a) Fragmentação institucional da segurança pública, (b) Falta de integração entre instituições, (c) Culturas organizacionais conflitantes, (d) Sistemas de informação desarticulados, (d) Baixa coordenação entre diferentes níveis de governo, (e) Ausência de planejamento e avaliação contínuos (f) Falta de incentivo para a cooperação e (g) Influência política e falta de autonomia técnica.

**O tronco** do problema, ou o problema em si é o ciclo partido de segurança pública como motivador para o IGESP.

**A copa** do problema, ou as consequências visíveis do ciclo partido de segurança pública são: (a) Baixa resolutividade de crimes (b) Rivalidade entre as polícias (c) Ações reativas e descoordenadas (d) Uso ineficiente de recursos, (e) Dificuldade na formulação de políticas baseadas em dados, (f) Falta de transparência e controle social, (g) Aumento da impunidade e (h) Crescimento da insegurança e da desconfiança social<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Todos esses elementos, que constituem a Árvore de Problemas do IGESP, são detalhados no relatório completo desta avaliação. Lá, esses elementos também são hierarquizados e relacionados entre si.

# avaliAÇÃO

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. **Como o IGESP não conta com um desenho formal que construa este Marco Conceitual, a árvore, mais uma vez, foi elaborada a partir das entrevistas realizadas no âmbito da avaliação aqui sumarizada.**

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 leva a políticas preventivas; enfrentar as consequências mais visíveis resulta em políticas reativas; e intervir diretamente sobre o problema gera, via de regra, políticas emergenciais.

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 política pública. O quadro seguinte, **mais uma vez não disponibilizado pela Política, mas também produzido por esta avaliação**, sugere alguns desses indicadores.

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

<b>Categoria</b>	<b>Subtópico</b>	<b>Indicadores</b>
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 resolatividade 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

# avaliAÇÃO

	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 <sup>5</sup> .

Fonte: elaboração própria

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. Resposta às Perguntas Avaliativas e Recomendações

A dimensão normativa da política 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.

E isso é mais verdadeiro diante de um cenário no qual não foi feito uso da metodologia de construção de desenho. Como mostrado no tópico anterior, as ferramentas de desenho, como Mapas de Processos e Resultados, Árvore de Problemas e Mapas de Indicadores, foram disponibilizados pela avaliação aqui sumarizada, e não pelo IGESP.

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, e nisso consiste a avaliação.**

A avaliação mostrou que a ausência de um desenho estruturado faz com que o IGESP enfrente desafios estruturais que comprometem sua efetividade. **Não existe um desenho metodologicamente correto**, o que resulta na ausência de consenso sobre objetivos e práticas. Essa indefinição gera uma sobreposição entre o modelo antigo e o modelo novo, criando uma espécie de "confusão" operacional. **As organizações envolvidas não têm diretrizes bem definidas** sobre suas responsabilidades e funções dentro do programa, o que leva a interpretações divergentes e a uma falta de coordenação efetiva.

As recomendações apresentadas derivam dos principais achados da avaliação e buscam aprimorar o IGESP em três frentes: clareza no desenho da política, fortalecimento da governança e melhoria dos instrumentos de monitoramento. Propõe-se a formalização da metodologia, a

<sup>5</sup> Pesquisas de vitimização são levantamentos estatísticos realizados com a população para medir a ocorrência de crimes independentemente dos registros policiais. Elas buscam compreender a real 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

delimitação clara de responsabilidades entre os órgãos, a criação de mecanismos de articulação entre os atores e a ampliação da participação institucional. Também se recomenda o desenvolvimento de indicadores específicos para mensurar a integração, a formação continuada dos participantes, a padronização dos fluxos de trabalho e o fortalecimento da base técnica e orçamentária do programa. Em suma, recomenda-se:

O quadro seguinte resume as respostas às perguntas colocadas pela avaliação e apresenta algumas recomendações.

**Quadro 04:** Resposta às perguntas avaliativas e recomendações

<b>Critério</b>	<b>Questões Avaliativas</b>	<b>Resposta</b>	<b>Recomendações</b>
1. Definição e Clareza dos Objetivos	Os objetivos do IGESP são claros e bem definidos?	Parcialmente. Falta de desenho formal e consenso.	Formalizar o desenho do programa desde sua origem com base em metodologias como Marco Lógico. Realizar oficinas com os atores para alinhamento e pactuação dos objetivos.
	Há correspondência lógica entre objetivos e problemas?	Sim, mas com dificuldades na articulação.	Reforçar mecanismos de articulação interinstitucional, como comitês de integração com poder deliberativo e rotinas de trabalho colaborativo.
	Os objetivos são mensuráveis e realistas?	Não plenamente. Faltam indicadores específicos.	Desenvolver indicadores de desempenho e integração interinstitucional. Utilizar matriz lógica para vincular objetivos a metas verificáveis.
2. Coerência e Consistência	Há coerência entre os componentes do IGESP?	Parcialmente. Perda de governança comprometeu execução.	Reforçar a governança interinstitucional e revisar os vínculos entre objetivos e ações. Estabelecer um plano de implementação com revisões periódicas.
	Instrumentos são apropriados?	Sim, mas aplicação irregular.	Investir em estratégias de adesão institucional aos instrumentos existentes e capacitações regulares.
	Consistência com outras políticas?	Sim, mas há sobreposições.	Harmonizar ações com outras iniciativas existentes (ex.: GDO) por meio de uma matriz de compatibilidade e coordenação entre órgãos.
3. Base de Evidências e Justificativas	Quais evidências embasaram o desenho?	Sim, mas faltam avaliações contínuas.	Implementar uma agenda sistemática de avaliações de impacto e processos. Criar um observatório para monitoramento e retroalimentação.
	Considerou experiências de sucesso?	Sim, mas com dificuldades de adaptação.	Realizar análise sistemática de lições aprendidas e contextualização mais aprofundada das experiências internacionais.

# avaliAÇÃO

	Estudos e diagnósticos utilizados?	CRISP, indicadores e divisão territorial.	Ampliar o uso de diagnósticos atualizados e incluir estudos qualitativos sobre a atuação integrada das polícias.
4. Viabilidade e Implementação	Recursos foram corretamente alocados?	Inicialmente sim, mas houve cortes.	Prever fontes estáveis de financiamento e institucionalizar mecanismos de priorização orçamentária para o programa.
	IGESP é factível no contexto atual?	Parcialmente. Depende de recursos e governança.	Garantir apoio político formal, ampliar os arranjos legais e criar uma instância de governança permanente.
	Riscos potenciais foram previstos?	Não suficientemente.	Incluir matriz de riscos no desenho do programa e estratégias de mitigação vinculadas a cenários alternativos.
5. Atores e Governança	Houve participação dos atores?	Sim, mas limitada.	Expandir a participação desde a concepção com envolvimento de todas as forças de segurança e instâncias decisórias.
	Reflete as demandas das organizações?	Em parte. Há resistências.	Promover escuta ativa, mapeamento de interesses e processos de pactuação contínua com as instituições envolvidas.
6. Monitoramento e Avaliação	Foram previstos mecanismos de monitoramento?	Sim, mas com aplicação irregular.	Estruturar um plano de monitoramento com cronograma, rotinas de coleta de dados e prestação de contas.
	Indicadores de monitoramento são apropriados?	Parcialmente.	Ampliar indicadores para além dos criminais, incluindo métricas de integração e cooperação institucional.
	Há plano de adaptação?	Não sistemático.	Criar um ciclo de avaliação e ajuste contínuo baseado em resultados, com reuniões periódicas de revisão tática e estratégica.
7. Sustentabilidade e Longo Prazo	Considera sustentabilidade a longo prazo?	Não completamente.	Elaborar um plano de sustentabilidade com fontes de financiamento, institucionalização legal e estratégias de perenização.
	Há previsão de impactos adversos?	Sim, desigualdades regionais.	Criar critérios equitativos de alocação de recursos e planos regionais de ação integrados ao IGESP.
	Inclui planos de continuidade?	Parcialmente.	Incorporar ferramentas como Mapas de Processos e Resultados e um plano de transição institucional em caso de mudanças políticas.

Fonte: elaboração própria

# avaliAÇÃO

## 5. Sugestão de indicadores de integração

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.

**Quadro 05:** Sugestão de indicadores de integração

Dimensão	Indicador	Dados Necessários	Direção Esperada
Governança e Estrutura	Número de fóruns/comitês interinstitucionais ativos e frequência de reuniões	Lista de fóruns/comitês, atas de reuniões, calendário de encontros	Maior número e frequência indicam melhor 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

# avaliAÇÃO

	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

Os indicadores propostos aqui têm o objetivo de traduzir as dimensões normativas e empíricas da política pública em dados mensuráveis. Com isso, essas avaliações devem ser capazes de levar em conta, especificamente, o consenso estabelecido em torno dos objetivos articulados no desenho do programa.

Ainda que nem todos esses indicadores sejam incorporados e utilizados no contexto do IGESP, o **quadro acima disponibiliza alternativas de mensuração que podem ser úteis para avaliar resultados e impactos.**

## 6. 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 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 05) oferece possibilidades para a mensuração de resultados e impactos.

# avaliAÇÃO

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

## 7. Referências

**ABREU, Mayara Ferreira de.** *Polícias e políticas públicas: a implementação da política de integração policial em Minas Gerais (2003-2014)*. 267 f. : il. 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](https://bib.pucminas.br/teses/CienciasSociais_MayaraFerreiraDeAbreu_7791.pdf). Acesso em: 23 fev. 2025.

**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.

**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-](http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/55560/caderno1_2012-). Acesso em: 23 fev. 2025.

**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*. 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; 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