

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Marina Tereza da Silva Coelho

**OS DESAFIOS EM MONITORAR AS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO À  
CRIMINALIDADE: O CASO DO FICA VIVO!**

Belo Horizonte

2023

Marina Tereza da Silva Coelho

**OS DESAFIOS EM MONITORAR AS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO À  
CRIMINALIDADE: O CASO DO FICA VIVO!**

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel de Administração Pública.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Eduardo Cerqueira Batitucci

Belo Horizonte  
2023

## FICHA CATALOGRÁFICA

C672d Coelho, Marina Tereza da Silva.  
Os desafios em monitorar as políticas de prevenção à criminalidade : o caso do Fica Vivo! / Marina Tereza da Silva Coelho. – Belo Horizonte, 2023.  
[12], 130 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2023.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Bibliografia: f. 113-120

1. Criminalidade - prevenção - Minas Gerais. 2. Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo - Minas Gerais. 3. Políticas públicas - Minas Gerais I. Batitucci, Eduardo Cerqueira. II. Título.

CDU 343.9(815.1)

Marina Tereza da Silva Coelho

**OS DESAFIOS EM MONITORAR AS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO À  
CRIMINALIDADE: O CASO DO FICA VIVO!**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Administração Pública da Escola de  
Governos Professor Paulo Neves de  
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de bacharel em Administração  
Pública.

**Aprovada na Banca Examinadora**



Prof. Eduardo Cerqueira Batitucci (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Luis Felipe Zilli do Nascimento (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 04 de dezembro de 2023

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, sem eles eu jamais teria chegado até aqui.

Ao meu orientador, Prof. Eduardo Cerqueira Batitucci, pela orientação, atenção, paciência e ajuda me apontando os melhores caminhos e saídas.

Aos meus colegas do NESP, por todo o aprendizado que vocês me proporcionam.

Aos meus colegas da SEJUSP, que me ofereceram todo o apoio durante a minha trajetória.

As minhas amigas do G.A por todas as conversas, as risadas, pelo apoio emocional, pela paciência e incentivo, que foram cruciais para a minha caminhada.

As minhas gatas Aurora e Eva, pela companhia, pelas brincadeiras e pelo amor incondicional.

Aos meus amigos do CEFET que sempre estarão comigo onde eu estiver.

A todo o corpo docente da Escola de Governo e as(os) pesquisadoras(es) da FJP.

A Larissa, por todo o amor, apoio, respeito, paciência e cuidado.

## EPÍGRAFE

A paz é o diploma que se recebe na morte  
Não alugo a minha mente pra ninguém mais  
Pagam com migalhas, tiram minha paz  
Diferente socialmente, quando convém iguais? Interessante  
Nos forjam pra camuflar seus flagrante  
É lindo em Woodstock não pode no baile funk  
O Cazuzo negro é nóia e traficante

Vitimismo não cabe, é legítima defesa  
Ontem nós era presa  
Agora adivinha  
Quem é que vai ser a janta em cima da mesa  
Eu posso te dar um spoiler  
Não vai ter a pele preta, entenda  
Simbolismo, isso sim é um massacre sem sujeira  
**(Tasha e Tracie)**

## RESUMO

Esta pesquisa se propõe a elucidar quais são as principais dificuldades em monitorar um programa já institucionalizado e que possui um conjunto de dados já produzidos, neste caso, o Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo!, que compõe as Políticas de Prevenção Social à Criminalidade do Governo de Minas Gerais. Assim, o foco está em compreender o fluxo de procedimentos e de rotinas relacionados com o monitoramento desse programa, bem como em investigar os entraves e os desafios dessa atividade sob a ótica dos gestores da política. Para tanto realizou-se um levantamento bibliográfico, análise documental e entrevistas semiestruturadas com atores chave presentes no fluxo de monitoramento do Fica Vivo!. A partir da pesquisa realizada, evidenciou-se que o Fica Vivo! enfrenta desafios significativos na coleta e na organização de dados, especialmente os dados de natureza qualitativa, demonstrando limitações tecnológicas e operacionais. Além disso, a pesquisa revelou a necessidade de revisão do Marco Lógico do programa, fato que impacta diretamente no monitoramento, posto que é a partir do desenho do programa que os indicadores de monitoramento são escolhidos, bem como evidenciou-se que a forma de execução da PEPSC, via Contrato de Gestão, em alguma medida, facilita o monitoramento com alguns pontos de atenção. No que se refere a esses indicadores, foi constatado que eles são indicadores de esforço e, portanto, não são capazes de medir os resultados e impactos do programa. Dentre os desafios apresentados, a coleta e registro das informações se mostrou como um ponto crítico, visto que as interpretações sobre a atividade de monitoramento são distintas e não há um entendimento uniforme dessa atividade. Além disso, a alta rotatividade e equipes pouco engajadas também dificultam o registro dos dados. No que tange à dificuldade de utilizar essas informações, os principais entraves estão relacionados com a baixa tempestividade das informações, as limitações tecnológicas, a ausência de um sistema de monitoramento e a falta de uniformização da metodologia. Por fim, observou-se alguns avanços no monitoramento do programa, como o painel de gestão à vista, a construção de um Power BI com informações das oficinas em tempo real e a perspectiva de implementação de um Sistema de Monitoramento.

Palavras Chave: Monitoramento; Políticas Públicas; Prevenção à Criminalidade, Fica Vivo!,

## **ABSTRACT**

This research project aims to elucidate the main difficulties in monitoring a program that is already institutionalized and that has a set of data already produced, in this case, the Homicide Control Program - Fica Vivo!, which makes up the Social Prevention Policies to Criminality of the Government of Minas Gerais. Thus, the focus is on understanding the flow of procedures and routines related to monitoring this program, as well as investigating the obstacles and challenges of this activity from the perspective of policy managers. To this end, a bibliographical survey, document analysis and semi-structured interviews were carried out with key actors present in the Fica Vivo! monitoring flow. From the research carried out, it became clear that Fica Vivo! challenges faced in collecting and organizing data, especially qualitative data, demonstrating technological and operational limitations. Furthermore, the research revealed the need to review the program's Logical Framework, a fact that has a direct impact on monitoring, since it is from the program design that monitoring indicators are chosen, as well as showing that the form of execution of Social Prevention Policies to Criminality, for co-management, to some extent, facilitates monitoring with some points of attention. Not that it refers to these indicators, it was found that they are indicators of effort and, therefore, are not capable of measuring the results and impacts of the program. Among the challenges presented, the collection and recording of information are shown to be a critical point, since the interpretations of the monitoring activity are different and there is no uniform understanding of this activity. Furthermore, high turnover and poorly engaged teams also make recording data difficult. Not regarding the difficulty of using this information, the main obstacles are related to the low timeliness of the information, technological limitations, the absence of a monitoring system and the lack of standardization of the methodology. Finally, some advances in monitoring the program were analyzed, such as the visible management panel, the construction of a Power BI with information from offices in real time and the prospect of implementing a system for monitoring.

**Key-words:** Monitoring and Evaluation, Public Policy, Crime Prevention, Fica Vivo!

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Ciclo de Políticas Públicas .....	19
<b>Figura 2:</b> Conexão dos distintos indicadores do Mapa de Indicadores com o monitoramento e outros tipos de avaliação de programas .....	24
<b>Figura 4:</b> Etapas do monitoramento e grupos de atores interessados.....	26
<b>Figura 5:</b> Processos decisórios nos diferentes níveis de agentes públicos .....	28
<b>Figura 6:</b> Classificação dos indicadores segundo a sua natureza .....	30
<b>Figura 7:</b> Arranjo Institucional da Segurança Pública em Minas Gerais 2002 a 2019 .....	43
<b>Figura 8:</b> Indicadores referentes ao Programa 129 - Prevenção à Criminalidade.....	70
<b>Figura 9:</b> Indicadores referentes ao Programa 144 - Prevenção à Criminalidade.....	71
<b>Figura 10:</b> Programas do Plano Estratégico da SEJUSP 2020 - 2026 .....	71
<b>Figura 11:</b> Indicadores pactuados pelo Contrato de Gestão para o Programa Fica Vivo! .....	73
<b>Figura 12:</b> Planilha Unificada Fica Vivo! - 2023 .....	77
<b>Figura 13:</b> Planilha de Cadastro de Jovens.....	77
<b>Figura 14:</b> Fluxo formal de monitoramento do Fica Vivo! .....	81

### GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Número e Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes — 1980-2002 .....	37
<b>Gráfico 2:</b> Evolução do Número de UPCs em funcionamento - 2003 a 2022.....	46
<b>Gráfico 3:</b> Evolução da taxa anual de crimes violentos em Minas Gerais - 1990-2010.....	52
<b>Gráfico 4:</b> Média mensal de jovens atendidos pelo Fica Vivo! - 2013 - 2022 .....	56

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Relatórios analisados .....	16
<b>Quadro 2:</b> Participantes das entrevistas semiestruturadas.....	17
<b>Quadro 3:</b> Tipologia bidimensional de prevenção à criminalidade segundo público-alvo .....	41

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGI – Assessoria de Gestão da Informação  
CEAPA – Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais  
UPC – Unidade Prevenção Social à Criminalidade  
CAPP - Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas  
CPEC – Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade  
CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública  
FJP – Fundação João Pinheiro  
GEPAR – Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco  
GIE – Grupos de Intervenção Estratégica  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
MaPR – Mapa de Processos e Resultados  
M&A – Monitoramento e Avaliação  
NESP – Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro  
NIMA - Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
OS – Organização Social  
PMC – Programa Mediação de Conflitos  
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental  
PEPSC – Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade  
PrEsp – Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional  
RCA: Relatório da Comissão de Avaliação  
RGR: Relatório Gerencial de Resultados  
RM: Relatório de Monitoramento  
SEAP– Secretaria de Estado de Administração Prisional  
SEDS– Secretaria de Estado de Defesa Social  
SEJDH – Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos  
SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
SEJUSP – Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública  
SM&A – Sistema de Monitoramento e Avaliação  
SPEC – Superintendência de Prevenção à Criminalidade  
SUPEC – Subsecretaria de Políticas de Prevenção Social à Criminalidade  
UNICEF – Fundos das Nações Unidas para Infância  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UPC – Unidades de Prevenção à Criminalidade

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS</b> .....	<b>16</b>
<b>3</b>	<b>MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>18</b>
<b>3.1</b>	<b>Ciclos de Políticas Públicas</b> .....	<b>18</b>
<b>3.2</b>	<b>Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas</b> .....	<b>20</b>
<b>3.2.1</b>	Tipos de Avaliação.....	21
<b>3.2.2</b>	Monitoramento: conceitos, tipologias e objetivos .....	24
<b>3.2.3</b>	Indicadores de Monitoramento .....	28
<b>3.2.4</b>	Sistemas de Monitoramento.....	31
<b>4</b>	<b>A POLÍTICA DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE</b> .....	<b>36</b>
<b>4.1</b>	<b>Paradigma da Segurança Cidadã</b> .....	<b>36</b>
<b>4.2</b>	<b>Análise do conceito e tipificações de prevenção à criminalidade</b> .....	<b>39</b>
<b>4.3</b>	<b>A Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais</b> .....	<b>42</b>
<b>4.3.1</b>	Estrutura Institucional e Normativa .....	42
<b>4.3.2</b>	Modelo de Parceria com OSCIPS.....	47
<b>5</b>	<b>O PROGRAMA DE CONTROLE DE HOMICÍDIOS FICA VIVO!</b> .....	<b>52</b>
<b>5.1</b>	<b>A história do programa</b> .....	<b>52</b>
<b>5.2</b>	<b>O Desenho do Programa</b> .....	<b>56</b>
<b>5.2.1</b>	Marco Lógico e Árvore de Problemas .....	59
<b>5.2.2</b>	Eixo Proteção Social .....	63
<b>5.2.3</b>	Eixo Intervenção Estratégica .....	66
<b>5.3</b>	<b>Monitoramento do Fica Vivo!</b> .....	<b>69</b>
<b>5.3.1</b>	Instrumentos de Pactuação e Indicadores do Fica Vivo! .....	69
<b>5.3.2</b>	Fluxo Formal de Monitoramento do Fica Vivo! .....	74
<b>6</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>75</b>
<b>6.1</b>	<b>Fluxo de monitoramento do Fica Vivo!</b> .....	<b>75</b>
<b>6.2</b>	<b>Percepção dos atores sobre o desenho do Fica Vivo!</b> .....	<b>81</b>
<b>6.3</b>	<b>Percepção dos atores sobre o monitoramento do Fica Vivo!</b> .....	<b>86</b>
<b>6.4</b>	<b>Principais dificuldades em coletar as informações</b> .....	<b>92</b>
<b>6.5</b>	<b>Utilização das informações e possíveis entraves</b> .....	<b>99</b>
<b>6.6</b>	<b>Avanços recentes no monitoramento do Fica Vivo!</b> .....	<b>102</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>107</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>112</b>
	<b>APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA</b> .....	<b>120</b>
	<b>ANEXO A – Árvore de Problemas Fica Vivo!</b> .....	<b>121</b>
	<b>ANEXO B – Quadro Lógico Do Fica Vivo!</b> .....	<b>122</b>
	<b>ANEXO C – Mapa de Processos e Resultados Fica Vivo!</b> .....	<b>126</b>
	<b>ANEXO D – Painel Gestão à Vista Fica Vivo!</b> .....	<b>127</b>
	<b>ANEXO E – Causa do Problema/Relatório de Gestão Estratégica</b> .....	<b>128</b>
	<b>ANEXO F – Aba plano de ação/Relatório de Gestão Estratégica</b> .....	<b>129</b>
	<b>ANEXO G – Aba Síntese – Relatório de Gestão Estratégica</b> .....	<b>130</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa abarca tanto o ciclo de políticas públicas, ou seja, a formulação, implementação, avaliação e monitoramento, bem como as Políticas Públicas de Prevenção Social à Criminalidade e suas complexidades. As políticas dessa natureza possuem algumas peculiaridades que dificultam mensurar sua efetividade e seus impactos, bem como seu monitoramento (BEATO; SILVEIRA, 2014). Diante desse cenário, esse trabalho surge de um interesse em refletir sobre as dificuldades relacionadas em avaliar e monitorar as políticas de prevenção, bem como visa contribuir para pensar soluções e alternativas para contornar essas adversidades.

Em primeira análise, observar as políticas públicas sob a perspectiva do monitoramento e da avaliação é algo relativamente novo e, no caso da América Latina, o tema ainda é pouco estudado. No entanto, há uma necessidade cada vez maior de prestação de contas à sociedade, no que se refere aos gastos públicos e aos resultados das políticas públicas existentes, seja pelo cenário de crise fiscal que limita os recursos orçamentários ou pela multiplicidade de demandas que a população impõe e que precisam ser priorizadas. Desse modo, aprimorar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas emerge como uma necessidade, seja para balizar correções no percurso dos programas ou para utilizar as informações produzidas, a fim de justificar a continuidade da política e a disponibilidade de recursos.

A ausência de um sistema robusto para monitorar e avaliar as políticas públicas é uma questão tão emergente que, nos últimos anos, o Governo de Minas Gerais tem tido iniciativas no sentido de fomentar o Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas no Estado. Nesse contexto, em 2019 foi criado, na Fundação João Pinheiro (FJP), o Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (NIMA), bem como, em 2021, por meio do Decreto 48.298/21, foi instituído o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2021). Ações como as citadas acima demonstram o interesse governamental em aprimorar e qualificar o ciclo de políticas públicas e indicam que esta pesquisa está em consonância com a agenda governamental de Minas Gerais.

Em segunda análise, no que tange às Políticas de Prevenção Social à Criminalidade, conforme Beato e Silveira (2014) evidenciam, notou-se que existe uma dificuldade em se avaliar e monitorar programas desta natureza. A literatura aponta que as causas desses entraves são diversas, e vão desde a escassez e baixa qualidade dos dados de segurança pública, até dificuldades relacionadas com a complexidade dos objetivos almejados pelas políticas de

prevenção, mas fato é que existem diversos empecilhos no monitoramento e avaliação desses programas.

Atualmente 6 programas integram a Política de Prevenção à Criminalidade do Governo de Minas Gerais, no qual possui 53 Unidades de Prevenção Social à Criminalidade em todo o Estado (MENEZES, 2023), locais onde ocorrem a execução dos programas de prevenção. Um desses programas é denominado Fica Vivo! e teve início como um projeto piloto realizado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, especificamente no aglomerado Morro das Pedras, em 2002. Ele foi desenvolvido com base em um projeto elaborado pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG) em um contexto de aumento da violência urbana e crescimento acentuado da taxa de homicídios. Atualmente, o programa está sob a responsabilidade da SUPEC e tem como objetivo principal controlar os índices de homicídio entre jovens de 12 a 24 anos em situação de vulnerabilidade e que vivem em áreas com altos índices de violência e criminalidade. Para alcançar tais objetivos, as ações do programa são divididas em dois eixos de atuação: proteção social e intervenção estratégica.

Conforme Maia e Assis (2020) evidenciam, apesar dele se constituir como um programa já consolidado na agenda governamental de Minas Gerais, ele ainda possui alguns entraves relacionados ao seu monitoramento e avaliação. Dentre os principais apontamentos desses autores estão a subutilização das informações produzidas e a baixa confiabilidade dos dados. Nesse sentido, embora o modelo de parceria por meio do Contrato de Gestão submeta o programa ao acompanhamento periódico de indicadores e produza relatórios com essas informações (MARQUES, 2015), isso ainda não é suficiente para construir um monitoramento efetivo.

Diante desse cenário, esta pesquisa se propõe a elucidar quais são as principais dificuldades em monitorar uma Política Pública de Prevenção à Criminalidade já institucionalizada e com um conjunto de dados já produzidos, neste caso, o Programa Fica Vivo!, objeto de estudo deste trabalho. Assim o foco está em compreender o fluxo de procedimentos e rotinas relacionados com o monitoramento desse programa, bem como investigar os entraves e desafios dessa atividade sob a ótica dos gestores da política. Para tanto, os objetivos específicos são: 1) Realizar o levantamento bibliográfico referente à Avaliação e o Monitoramento de Políticas Públicas; 2) Descrever o marco conceitual da Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, explicitando suas atividades, produtos, objetivos e os possíveis impactos; 3) Analisar o marco lógico e árvore de problemas do Fica Vivo!/discutir a avaliação de desenho; 4) Caracterizar o fluxo formal de monitoramento do programa Fica Vivo!; 5) Identificar a percepção dos atores da política referente ao desenho do

programa e às dificuldades de monitoramento e de utilização das informações produzidas; 6) Investigar as lacunas do preenchimento de informações do monitoramento do programa; 7) Verificar as dificuldades de utilizar as informações produzidas para a correção de rotas e aprimoramento do programa; 8) Relacionar as dificuldades de monitoramento com as características intrínsecas do programa e o seu funcionamento;

Por fim, no que se refere a estrutura, este trabalho está dividido em sete partes, a introdução e as considerações metodológicas nas quais serão apresentados todos os procedimentos da pesquisa e os métodos de coleta de dados. Em seguida, o capítulo 3 apresenta o levantamento bibliográfico relacionado com o Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas descrevendo os principais conceitos desse campo. Já o capítulo 4 e 5 focam na trajetória das Políticas de Prevenção Social à Criminalidade e nas características do Fica Vivo!, respectivamente. Por último, tem-se o capítulo 6 e 7 que oferecem os principais resultados observados, as discussões pertinentes ao objeto de estudo e as conclusões do trabalho.

## 2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Com os objetivos gerais e específicos apresentados, torna-se necessário expor quais foram os métodos utilizados por esta pesquisa para alcançar tais objetivos. Nesse contexto, a abordagem da pesquisa é qualitativa de caráter exploratório tendo como principais ferramentas o levantamento bibliográfico, a pesquisa documental e a pesquisa de campo. No que tange à coleta de dados, o primeiro instrumento utilizado refere-se ao levantamento bibliográfico através de artigos científicos, livros e outras referências bibliográficas. Tal levantamento pode ser dividido em dois grandes eixos temáticos - o Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (M&A) e as Políticas Públicas de Prevenção Social à Criminalidade com o foco no Fica Vivo!.

Para a análise documental, investigou-se uma série de documentos produzidos, no período de 2019 a junho de 2023, tanto pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) quanto pelo Instituto Elo, associação responsável pelo desenvolvimento, execução e gerenciamento dos programas de prevenção social à criminalidade em Minas Gerais. Nesse contexto, foram analisados os Relatórios de Monitoramento (RM) produzidos trimestralmente pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SUPEC), exibidos no quadro 1. Além disso, também utilizou-se o Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público de Minas Gerais que contém a Avaliação de Desenho do Programa Fica Vivo!, realizado pelo Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (NIMA/FJP) e os instrumentos relacionados com o monitoramento do Programa.

Quadro 1: Relatórios analisados

<b>Nº (RM)</b>	<b>Período Avaliatório de referência</b>
1º RM	01 de março de 2019 a 31 de maio de 2019
2º RM	01 de junho de 2019 a 31 de agosto de 2019
3º RM	01 de setembro de 2019 a 30 de novembro de 2019
4º RM	01 a 31 de dezembro de 2019
5º RM	01 de janeiro de 2020 a 31 de março de 2020
6º RM	01 de abril de 2020 a 30 de junho de 2020
7º RM	01 de julho de 2020 a 30 de setembro de 2020
8º RM	01 de outubro de 2020 a 31 de dezembro de 2020
9º RM	01 de janeiro de 2021 a 31 de março de 2021

10° RM	01 de abril de 2021 a 30 de junho de 2021
11° RM	01 de julho de 2021 a 30 de setembro de 2021
12° RM	01 de outubro de 2021 a 31 de dezembro de 2021
13° RM	01 de janeiro de 2022 a 31 de março de 2022
14° RM	01 de abril a 30 de junho de 2022
15° RM	01 de julho a 30 de setembro de 2022
16° RM	01 de outubro a 31 de dezembro de 2022
17° RM	01 de janeiro a 31 de março de 2023
18° RM	01 de abril a 30 de junho de 2023
19° RM	01 de julho a 30 de setembro de 2023

Fonte: Elaboração Própria

Por fim, a pesquisa de campo será realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com os técnicos e gestores de médio e alto escalão da política, bem como com alguns integrantes da Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão nº 02/2019. Os atores entrevistados seguem listados no quadro 2, conforme a instituição ou cargo que ele representa. Além disso, escolheu-se 4 categorias de análise para balizar a elaboração do roteiro de entrevistas, a saber a caracterização do desenho da Política, o monitoramento do Fica Vivo!, o registro das informações e dificuldades no preenchimento e a utilização das informações e possíveis entraves.

**Quadro 2:** Participantes das entrevistas semiestruturadas

<b>Instituição/cargo</b>	<b>Código</b>
SUPEC	Entrevistado 1
	Entrevistado 2
	Entrevistado 3
Gestor Social Fica Vivo!	Entrevistado 4
Analista social Fica Vivo!	Entrevistado 5
Instituto Elo	Entrevistado 6

Fonte: Elaboração Própria

### 3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo apresenta os principais temas relacionados com Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e, nesse sentido, menciona as conceituações mais relevantes acerca do ciclo de políticas públicas, bem como cita as principais classificações referentes à avaliação de políticas públicas. Além disso, apresenta-se as principais tipologias relacionadas com o monitoramento e seus possíveis indicadores. Por fim, discute-se brevemente os Sistemas de Monitoramento e Avaliação com seus avanços na América Latina e no Brasil, assim como os elementos básicos para a construção desse sistema.

#### 3.1 Ciclos de Políticas Públicas

A conceituação de Política Pública é algo bastante complexo e que envolve uma série de campos de estudos como a Ciência Política, o Direito, a Economia, a Administração Pública, a Psicologia Social e a Sociologia (SECCHI, 2020). Segundo Souza (2006), uma política pública pode ser definida como

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Complementando essa concepção, Rua (2009) argumenta que as políticas públicas nascem em um espaço altamente conflituoso e com alta densidade política, caracterizado por relações de poder entre os mais diversos atores que compõem o Estado e a Sociedade. Nesse contexto, a dinâmica da criação de políticas públicas compreende uma sucessão de processos decisórios bastante complexos e com uma multiplicidade de atores envolvidos, sendo que esses atores podem ser formados por pessoas, grupos e organizações que possuem algum interesse na política em questão e, além disso, que têm poder de mobilizar esforços para influenciar nesse processo decisório (CAPELLA, 2018; WU et al, 2014).

Tais atores envolvidos podem ser tanto governamentais quanto não-governamentais e, em ambos os casos, a intensidade de sua participação no processo decisório está diretamente ligada com o grau de interesse desse grupo, bem como com a sua capacidade de mobilização. Nessa perspectiva, esses atores vão influenciar o processo decisório utilizando seus recursos de poder - que vão desde recursos financeiros até a utilização de informações estratégicas coletadas por atores em posições de liderança – e seus repertórios de ação compreendidos como os meios

para a mobilização desses recursos. Além disso, ressalta-se a importância de um capital social forte para que o grupo possa ter sua atividade política orientada para a coletividade e assim conseguir uma consensualidade dentro dos espaços das arenas políticas, o que resulta em uma maior capacidade de mobilização desses atores (CAPELLA, 2018; WU et al, 2014).

O modelo mais utilizado para traduzir o processo de criação de uma política pública é denominado *policy cycle* (figura 1) e é estabelecido pelas etapas de identificação do problema, formulação da política, implementação, avaliação e tomada de decisão (WU et al, 2014). A primeira fase é caracterizada pelos diversos processos e decisões que resultaram na identificação de um problema público e no reconhecimento de que alguma ação governamental deve ser realizada para mitigar tal problema, ou seja, “a legitimação da questão social na agenda prioritária das políticas públicas do país, em determinado momento”. (JANNUZZI, 2016, p. 32).

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: FGV EESP CLEAR, 2021.

Já a segunda etapa nomeada formulação abrange todas as ações e os processos relacionados com a construção de soluções plausíveis para enfrentar o problema público. É nesse momento que a teoria do programa e o seu desenho são construídos para explicitar a narrativa do programa, idealmente embasada em evidências e em experiências consistentes (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; JANNUZZI, 2016; FJP, 2022). Conforme o Guia Prático de Análise *Ex Ante*, produzido pelo IPEA (2018) destaca, os fluxos construídos e explicitados pelo modelo lógico da política devem possuir um caráter de racionalidade na conexão entre seus componentes, sendo “uma ferramenta de aprendizado e gestão que exhibe de forma sistemática a racionalidade que estrutura uma intervenção” (IPEA, 2018, p. 96). Em seguida, a

etapa de tomada de decisão refere-se ao momento em que os atores legitimados decidem qual caminho vai ser adotado para implementar a política.

A etapa de formulação é muito importante para a construção de uma política pública, posto que é nessa fase que serão escolhidas as soluções para o enfrentamento do problema. Dito de outra forma, o desenho de uma política pública reflete quais foram as interpretações escolhidas para compreender o problema público e todos os aspectos que o constituem. Assim, o desenho da política espelha a perspectiva dos atores governamentais responsáveis por construir aquela intervenção, resultando em um modelo lógico com objetivos, ações, produtos e seus efeitos previstos (CAPELLA, 2018).

Já a penúltima etapa denominada implementação “corresponde aos esforços de implantação e execução da ação governamental, na alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos anteriormente” (JANNUZZI, 2016, p 32). Por fim, a última fase referente à avaliação é voltada para a análise dos resultados mensuráveis a fim de corrigir os rumos da política, isto é, “envolve a avaliação do grau em que uma política pública está atingindo os seus objetivos e, se não estiver, o que pode ser feito para melhorá-la (WU et al, 2014, p. 24).

Sobre o *policy cycle*, é importante ressaltar que existem diversas críticas a esse modelo, como o fato dele simplificar o processo de implementação (JANNUZZI, 2016). Nesse ponto, conforme aponta Lotta (2019), frequentemente, as etapas descritas ocorrem de forma simultânea e devem ser compreendidas como “processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores no que podemos chamar de cadeia decisória” (LOTTA, 2019, p 18).

### **3.2 Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**

O Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas são instrumentos fundamentais para o planejamento e a gestão de políticas públicas, bem como são essenciais na construção de políticas públicas baseadas em evidências, entendidas como um conjunto de observações empíricas sobre determinado assunto (PINHEIRO, 2020). Dito de outra forma, o Monitoramento e a Avaliação de Políticas Públicas deveriam ser as principais ferramentas para oferecer informações importantes sobre a política em questão e, por consequência, serem utilizadas para subsidiar a tomada de decisão dos supervisores da política. No entanto, apesar de sua importância, as discussões acadêmicas sobre esse assunto, durante muito tempo, foram escassas na América Latina, e ainda são tímidas nas agendas governamentais dos países que a compõem. Em contrapartida, mesmo com essa escassez, nos últimos anos, alguns governos

subnacionais têm sido pioneiros em avançar nesse tema, como é o caso do Governo do Espírito Santo, do Ceará e de Minas Gerais.

Cada vez mais os governos precisam prestar contas e se responsabilizar pelo desempenho e pela efetividade das políticas públicas executadas, fazendo com que as ferramentas de avaliação e de monitoramento se tornem importantes para mensurar a efetividade das ações governamentais. Dessa maneira, esse campo de estudo tem desenvolvido novas metodologias e ferramentas objetivando aperfeiçoar as intervenções públicas construídas pelos atores governamentais e, diante desse cenário, essa subseção apresenta os principais instrumentos relacionados com Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

### 3.2.1 Tipos de Avaliação

Antes de apresentar os diferentes tipos e metodologias de Avaliação de Políticas Públicas existentes, é necessário conceituar essa atividade e, nesse sentido, ressalta-se que não existe apenas uma definição para o conceito de avaliação. A avaliação pode ser compreendida como uma atividade sistemática, integrante do ciclo de políticas públicas, que investiga se os objetivos de uma política ou de um programa, concluído ou ainda em curso, está sendo alcançado, bem como observa seu desempenho e sua eficácia, eficiência e efetividade (COSTA; CASTANHAR, 2003). Uma outra definição afirma que

a avaliação constitui-se na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível, efetuado por avaliadores internos ou externos. Ao incorporar elementos valorativos e de julgamento, a avaliação contempla aspectos qualitativos, não se confundindo com o mero acompanhamento das ações governamentais (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p 1273).

A avaliação é uma ferramenta importante para aprimorar o processo de tomada de decisão dos gestores da política, sendo um instrumento importante para oferecer as informações utilizadas tanto para justificar a alocação de recursos quanto para possibilitar a responsabilização dos atores governamentais (*accountability*). Adicionalmente, a avaliação “permite aos formuladores e gestores de políticas públicas desenharem políticas mais consistentes, com melhores resultados e melhor utilização dos recursos” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p 1273).

Para tanto, existem muitas formas diferentes de se realizar a avaliação, elas podem ser classificadas conforme o agente avaliador, conforme o momento em que ela é executada ou conforme o tipo de resposta que ela vai oferecer. No caso da primeira classificação, a avaliação pode ser externa, realizada por agentes fora da organização executora da política, ou interna,

executada dentro da organização e que conta com a participação dos atores que participam diretamente da execução da política (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Já a segunda classificação é mais complexa e categoriza as avaliações conforme o momento em que a avaliação é executada, ou seja, antes, durante ou após a implementação da política pública. Quando a avaliação ocorre antes da implementação da política, ela é denominada *ex ante* e é caracterizada por fornecer as informações que vão embasar a teoria do programa, isto é, os objetivos e as ações executadas para que estes objetivos possam ser cumpridos. Assim, idealmente, a avaliação *ex ante* deve ocorrer paralelamente ao próprio desenho da política sendo

a ferramenta através da qual a política será desenhada e proposta, de forma que seus componentes sejam coesos e consistentes com seus objetivos, levando à criação de políticas mais efetivas e que ajudem a melhorar a qualidade do gasto público (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018a, p 20).

Já as avaliações que ocorrem durante ou após a implementação da política são denominadas *ex post* e, nessa perspectiva, se caracterizam por oferecerem uma série de metodologias que vão analisar se existe consistência entre o que foi desenhado e o que foi implantado. Para isso, pode-se analisar seu desenho, seus processos ou ainda seus resultados objetivando identificar os possíveis erros de implementação, a depender de quais perguntas a sua avaliação visa responder. Assim, essa classificação trata de quais questionamentos a avaliação se propõe a elucidar e “quando são feitas as perguntas certas, a obtenção de respostas no processo de avaliação *ex post* identifica as principais falhas que afetam o desempenho da política ou os principais fatores de sucesso” (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018d, p 20).

Caso a avaliação proposta vise identificar possíveis falhas na Teoria do Programa, ou seja, pretende investigar se a cadeia lógica entre os insumos investidos, as atividades executadas e os produtos fornecidos condizem com o planejado e se os impactos previstos estão sendo obtidos, ela é denominada avaliação de desenho. Nesse contexto, a avaliação de desenho analisa se as relações causais que interpretam o problema social são refletidas corretamente e cada uma das etapas de execução da política. Dessa forma, as avaliações dessa natureza buscam apontar as falhas e inconsistências no desenho de uma política e esclarecer erros que implicam diretamente na execução da política.

Por outro lado, caso a avaliação objetiva analisar a implementação e o funcionamento operacional de uma política pública, ela é denominada avaliação de processos. Esse tipo de avaliação direciona seus questionamentos para o fluxo operacional entre os

insumos, atividades e produtos entregues a fim de identificar os gargalos que impedem a efetividade da política (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018d).

Por fim, tem-se a chamada avaliação de impacto, que são avaliações voltadas para questionamentos referentes às causas e os efeitos de uma política conforme o público alvo. Esse tipo de avaliação é muito importante para compreender se os benefícios esperados ao implementar determinada política estão sendo alcançados, sendo que “há diversos fatores externos em ação durante a execução de uma intervenção, de modo que não se pode atribuir automaticamente ao programa a responsabilidade por essas mudanças (positivas ou negativas)” (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018d, p. 21).

Ressalta-se que, independentemente de qual avaliação a política pública é submetida, é crucial o avaliador ter em mente que a implementação modifica o desenho procedente das políticas (ARRETCHE, 2001). Nesse sentido, mesmo com um planejamento a ser seguido, os diversos processos, com elementos subjetivos e objetivos, que resultam na implementação das políticas públicas, podem desencadear aspectos não previstos e que influenciam diretamente na política. Portanto, todas essas metodologias precisam considerar a cadeia decisória e a conjuntura em que os atores que participam da implementação da política estão inseridos (BRASIL, 2022a).

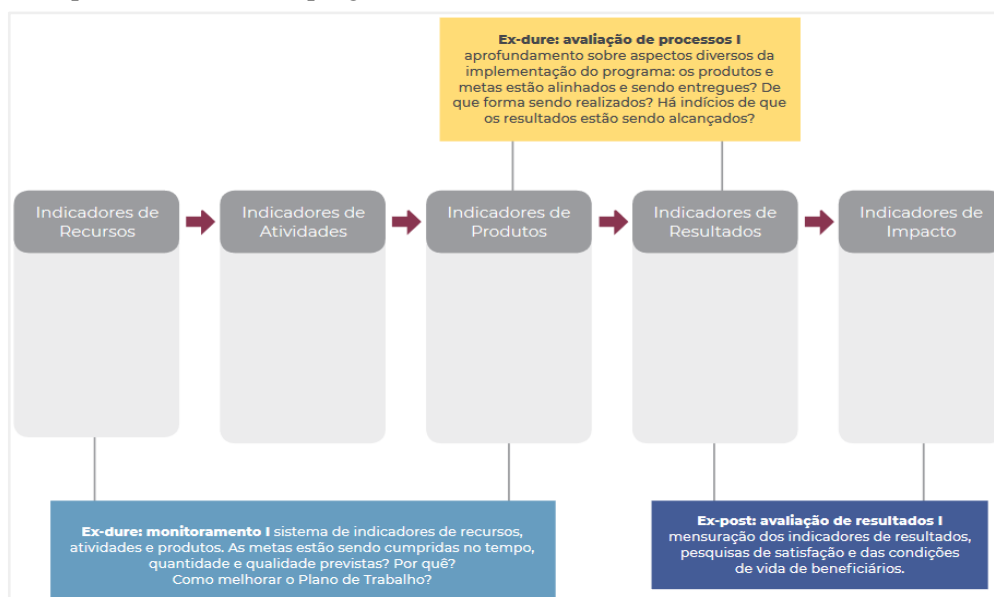
Frequentemente, as atividades de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas são entendidas como atividades separadas, sendo ambas indispensáveis para medir e avaliar o desempenho de uma intervenção pública. Enquanto o monitoramento é compreendido como uma atividade de acompanhamento contínuo presente durante toda a execução da política, a atividade de avaliação ocorre periodicamente e existe para responder questões específicas referentes àquela política (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Além disso, o monitoramento e a avaliação também podem ser observados como um circuito lógico na qual uma ferramenta é indispensável para o funcionamento da outra. Nessa linha, Lassance (2023) argumenta que

o binômio monitoramento e avaliação é um circuito lógico. Inclusive, a ordem dos fatores faz toda a diferença. O correto é falar em monitoramento e avaliação, nessa sequência, nunca o contrário, pois o que se avalia é aquilo que se monitorou ao longo do tempo. As duas dimensões e momentos estão diretamente conectados. Não há avaliação que possa ser feita a contento se o monitoramento não gerar as informações necessárias para se chegar a conclusões mais precisas e assertivas. O monitoramento antecede a avaliação e fornece a matéria-prima para o trabalho avaliativo (LASSANCE, 2023, p.7).

Sobre esse tema, Jannuzzi (2016) esclarece que “monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo com o propósito de subsidiar o gestor público com informações mais sintéticas e tempestivas”

(JANNUZZI, 2016, p. 106). Assim, todas as informações coletadas e organizadas pelo monitoramento são fundamentais para subsidiar as avaliações executadas durante ou após a implementação da política. Ainda sobre essa complementaridade entre o monitoramento e a avaliação, a figura 2 exibe a articulação entre o monitoramento e alguns outros tipos de avaliação, exemplificando como os indicadores monitorados continuamente podem servir de subsídios para as avaliações (FJP, 2022).

Figura 2: Conexão dos distintos indicadores do Mapa de Indicadores com o monitoramento e outros tipos de avaliação de programas



Fonte: FJP, 2022.

Com o conceito e as diferentes metodologias de avaliação descritos, bem como com as distinções entre monitoramento e avaliação estabelecidas, parte-se para apresentar as concepções e tipologias relacionadas com a atividade de monitoramento, bem como discute-se a classificação de indicadores e os sistemas de monitoramento.

### 3.2.2 Monitoramento: conceitos, tipologias e objetivos

A partir do levantamento bibliográfico realizado nesta pesquisa, surgiram muitos conceitos distintos para a atividade de monitoramento e que serão apresentados brevemente nesta subseção. Sobre esse tema, Rua (2010) define o monitoramento como um tipo de avaliação em processo que ocorre continuamente objetivando a identificação tempestiva de pontos frágeis para realizar os ajustes necessários durante a execução da política. Ao passo que Cardoso Jr. (2015) define o monitoramento como uma atividade estratégica governamental regular, sistêmica e tempestiva utilizada para embasar a tomada de decisão dos gestores em tempo hábil, enquanto Vaitsman et al (2006) caracterizam o monitoramento como o

acompanhamento constante e rotineiro dos gestores governamentais, sendo uma atividade inerente à gestão das políticas públicas. Nessa mesma ótica, Matus (1994 apud Garcia, 2015) argumenta que

o monitoramento da gestão pública responde ao seguinte princípio elementar: não se pode conduzir com eficácia se o dirigente não conhece de maneira contínua e a mais objetiva possível os sinais vitais do processo que lidera e da situação na qual intervém. Um sistema de informações casuístico, parcial, assistemático, atrasado, inseguro, disperso e sobrecarregado de dados primários irrelevantes, é um aparato sensorial defeituoso que limita severamente a capacidade de uma organização para sintonizar-se com os processos concretos, identificar os problemas atuais e potenciais, avaliar os resultados da ação e corrigir oportunamente os desvios com respeito aos objetivos traçados (MATUS, 1994 apud GARCIA, 2015, p. 259)

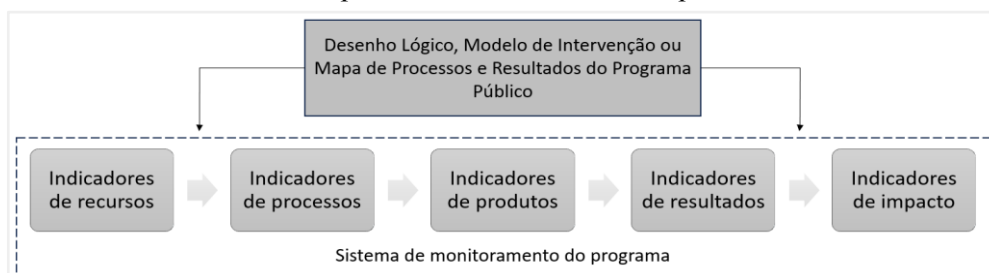
Já Ramos e Schabbach (2012) oferecem a perspectiva de que o monitoramento é uma atividade gerencial interna que visa o alcance das metas através dos indicadores escolhidos para acompanhar um programa. Sobre os indicadores monitorados, o Instituto Jones dos Santos Neves (2018b), do Governo do Espírito Santo, relembra a importância de se basear no desenho do programa para escolher os indicadores monitorados ao afirmar que o monitoramento

deve ocorrer de forma contínua e rotineira, provendo informações a partir dos indicadores selecionados na etapa de desenho da política, diretamente associados aos elementos do Modelo Lógico: insumos alocados, atividades executadas, produtos e resultados da intervenção, bem como seus impactos pretendidos (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018b, p. 19).

Diante de todas essas conceituações, neste trabalho adota-se a definição de Jannuzzi (2016), ilustrada na figura 3, cujo estabelece a atividade de monitoramento como

uma atividade regular de acompanhamento de processos-chave previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades na execução deste, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar (JANNUZZI, 2016, p. 108).

Figura 3: Monitoramento como acompanhamento sistemático dos processos-chave



Fonte: Jannuzzi, 2016. Adaptado.

A partir da descrição de algumas das concepções de monitoramento presentes na literatura, nota-se que existem algumas semelhanças entre elas, a saber, a sua natureza de ser contínua, tempestiva e ter um caráter gerencial, ou seja, ser utilizada para balizar a tomada de

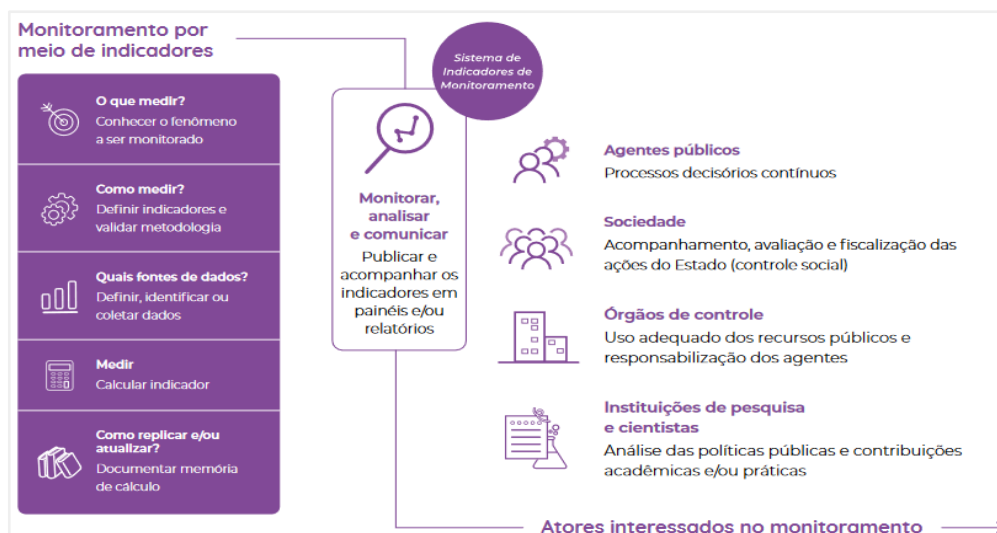
decisão dos gestores da política, bem como ser uma atividade que produz uma gama de informações sobre o desempenho da política.

O monitoramento “é responsável por coletar e organizar sistematicamente as informações quantitativas e qualitativas sobre o comportamento das ações e dos programas de uma política” (LASSANCE, 2023, p. 7). Assim, a atividade de monitoramento possui o objetivo principal de acompanhar a execução dos programas a fim de identificar os possíveis desvios entre os objetivos previstos e as ações realizadas, sendo um instrumento importante para subsidiar as correções de rumos dos programas que compõem uma política.

É importante lembrar que, apesar do monitoramento de políticas públicas ser uma atividade gerencial interna, ele também interessa os mais diversos atores da sociedade, como os cidadãos, os órgãos de controle, as organizações da sociedade civil, o setor privado e as instituições de pesquisas acadêmicas. Cada um desses atores possui seus próprios interesses, seja para a prestação de contas, para responder às demandas dos grupos sociais ou justificar a alocação dos recursos públicos (BRASIL, 2022b).

As etapas constituintes do monitoramento, bem como os grupos de atores interessados podem ser observadas na figura 4. Nessa seara, o Instituto Jones dos Santos Neves (2018b) esquematiza as etapas de monitoramento como “(i) a seleção de indicadores; (ii) a coleta de dados; (iii) a de definição de metas; (iv) a utilização da informação; e (v) a criação de incentivos para utilização da informação” (Instituto Jones dos Santos Neves, 2018b, p. 20).

Figura 4: Etapas do monitoramento e grupos de atores interessados



Fonte: Brasil, 2022b.

Antes de apresentar as tipologias relacionadas com o conceito de monitoramento, é importante fazer uma distinção. Conforme Araújo e Boullosa (2009) discutem, alguns autores entendem que existe uma distinção entre monitoramento e acompanhamento (RUA, 2005 apud

ANTERO, 2008), enquanto outros afirmam que o acompanhamento faz parte do monitoramento (JANNUZZI, 2016). Independente de qual perspectiva se observa tais atividades, são atuações que se complementam e serão consideradas neste trabalho como semelhantes.

No que tange às possíveis tipologias, Jannuzzi (2016) classifica o monitoramento como gerencial, analítico ou estratégico. Em primeiro plano, o monitoramento gerencial é compreendido como o acompanhamento de processos, produtos ou resultados, a depender de quais indicadores foram destacados no ciclo de políticas públicas. Tal monitoramento tem um caráter fortemente gerencial, ou seja, é caracterizado pelo acompanhamento rotineiro das atividades e pelo desempenho e cumprimento de metas preestabelecidas. Nesse ambiente, os burocratas de rua se relacionam com o monitoramento de processos, enquanto as equipes de coordenação central se aproximam do monitoramento de resultados e as frentes de coordenação setorial, com o monitoramento de produtos (JANNUZZI, 2016). Em segundo plano, o monitoramento analítico é compreendido como

o exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de Políticas Públicas – como equidade, eficácia, eficiência e efetividade (JANNUZZI, 2011, p. 41).

Esse tipo de monitoramento está intimamente ligado à análise sistemática das informações produzidas e busca responder se os resultados, os produtos e os processos estão se concretizando ao investir determinados recursos. Assim, enquanto o monitoramento gerencial está mais voltado para apurar a regularidade e as possíveis disfuncionalidades nos fluxos que convertem os insumos em resultados, o monitoramento analítico vai além e analisa se as relações de causa e efeito entre os insumos, atividades, produtos, resultados e impactos estão coerentes. Para tanto, o monitoramento analítico deve acompanhar indicadores referentes a todas as etapas, ou seja, indicadores de insumos, de processos, de resultados e de impactos (JANNUZZI, 2016; MAIA, 2018).

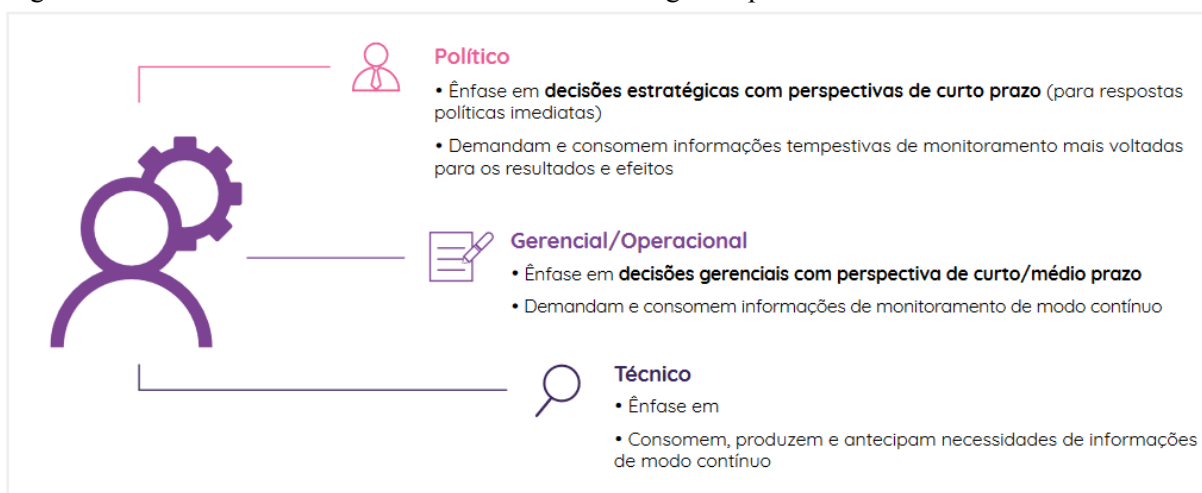
Em último plano, o monitoramento estratégico é uma combinação do monitoramento gerencial com o monitoramento analítico. Sobre isso, Jannuzzi (2016) esclarece que esse tipo de monitoramento é bastante útil no caso de políticas com um alto grau de intersetorialidade e com grande abrangência territorial.

Para além dos objetivos principais relacionados com a atividade de monitoramento, isto é, o acompanhamento sistemático dos programas públicos para captar as informações tempestivamente e corrigir possíveis falhas, também deve-se refletir sobre as diferentes

finalidades assumidas pela atividade de monitoramento, de acordo com a posição dos atores interessados. Nesse contexto, a figura 5 ilustra os três níveis gerenciais de um programa e descreve as funções do monitoramento de acordo com a posição dos agentes públicos. Sobre isso, o documento *De Olho na Cidadania: Monitoramento em Foco* (BRASIL, 2022b), produzido pelo Ministério da Cidadania, esclarece que

o monitoramento assume funções específicas e distintas a depender da posição dos atores internos, responsáveis pela gestão de políticas públicas, dos valores e objetivos, dos tempos em que cada uma dessas pessoas se envolve efetivamente nas etapas do processo de monitoramento e da sinergia entre as partes (BRASIL, 2022b, p. 18).

Figura 5: Processos decisórios nos diferentes níveis de agentes públicos



Fonte: Brasil, 2022b.

Em resumo, a atividade de monitoramento é complexa e envolve uma série de atores durante o seu fluxo de funcionamento. Independente da função que o monitoramento assuma, é imprescindível ter a clareza da cadeia lógica de intervenção construída para enfrentar o problema público, bem como é necessário a produção e organização sistematizada dos dados do programa com a definição de uma metodologia para a construção e mensuração contínua dos indicadores. Desse modo, a próxima subseção apresenta e discute os conceitos e os tipos de indicadores que permeiam o monitoramento de políticas públicas.

### 3.2.3 Indicadores de Monitoramento

Assim como existem diferentes conceituações para a atividade de monitoramento, também existem diferenças na concepção do que seria um indicador. De forma geral, um indicador pode ser entendido como variáveis, tanto quantitativas quanto qualitativas, que oferecem informações confiáveis e diretas para mensurar as diferentes dimensões relacionadas à implementação, à operacionalização e aos resultados de uma política (INSTITUTO JONES

DOS SANTOS NEVES, 2018b). No caso das políticas sociais, essa variável é denominada Indicador Social e é definido como

uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma. (...) O indicador social é, pois, o elo entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. De uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas (JANNUZZI, 2001, p. 55).

No que se refere à classificação dos indicadores sociais, a literatura oferece uma gama de maneiras de classificá-los. Cada uma dessas classificações utiliza critérios distintos para separar os indicadores, sendo que, para a discussão proposta nesta pesquisa, a classificação segundo a natureza do indicador, ou seja, as dimensões que o indicador visa mensurar, será a mais contemplada. Desse modo, destaca-se a classificação de indicadores de insumos, de processos, de produtos, de resultados e de impactos com a ressalva de que “em alguns contextos, os indicadores de insumo e processo costumam ser chamados de indicadores de esforço, e os indicadores produto de indicadores de resultados” JANNUZZI, 2001, p. 23).

A justificativa para focar nessa classificação reside no fato de que um monitoramento analítico requer o estabelecimento de indicadores para cada uma de suas fases: insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Essas fases, definidas no Modelo Lógico da política, refletem as relações de causa e efeito propostas pela Teoria do Programa. Nesse sentido, o Modelo Lógico deve guiar a seleção dos indicadores, assegurando uma compreensão abrangente de todas as dimensões relevantes da política por meio do monitoramento (JANNUZZI, 2016; INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018b). Lassance (2023) complementa essa perspectiva ao argumentar que, para monitorar uma política de forma completa, é “essencial acompanhar a chegada dos insumos, a execução dos processos, a entrega dos primeiros produtos, a geração de resultados e a consolidação dos impactos” (LASSANCE, 2023, p. 10).

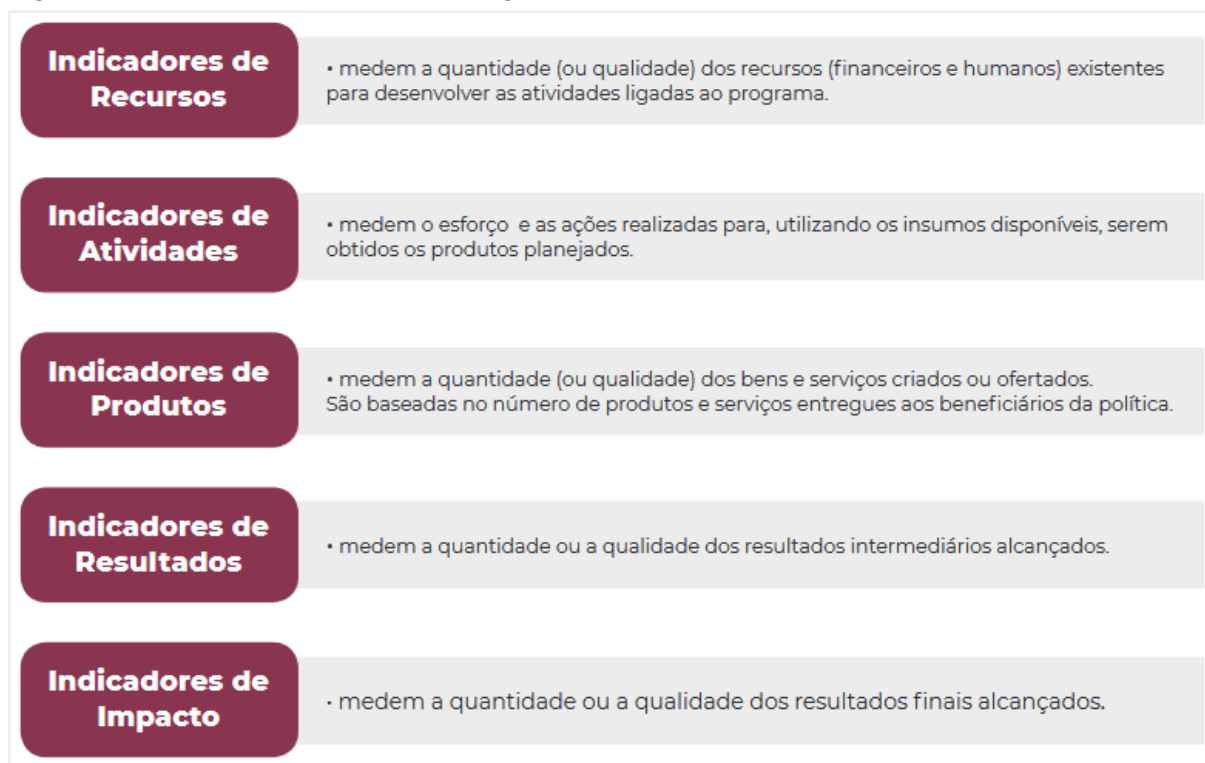
Antes de prosseguir a discussão sobre essa classificação, é necessário uma breve apresentação do que seria cada uma dessas etapas do modelo lógico, no caso deste trabalho, adota-se o Mapa de Processos e Resultados (MaPR), visto que esse é o instrumento utilizado pelo o Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!. Nesse sentido, o MaPR articula os

recursos (financeiros, equipes, equipamentos etc.), associados a atividades, que geram produtos (bens e serviços) que alcançam determinados resultados

e impactos (efeitos mais amplos) que, por sua vez, estão associados a mudanças nas condições ou situações de vida das pessoas, de determinados grupos ou territórios (FJP, 2022, p. 10).

Dando continuidade, a figura 6 ilustra a classificação de cada um dos indicadores segundo sua natureza. Em primeiro lugar, os indicadores de insumos, também chamados de indicadores de recursos, representam os parâmetros referentes à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos designados para o programa. Ou seja, são indicadores que mensuram a alocação dos recursos quantitativa e qualitativamente (JANNUZZI, 2001).

Figura 6: Classificação dos indicadores segundo a sua natureza



Fonte: FJP, 2022.

Em segundo lugar, os indicadores de atividades vão mensurar quais ações serão realizadas para concretizar as entregas do programa, com os recursos disponíveis. Ao passo que os indicadores de produtos vão revelar o alcance das metas físicas pactuadas ao medir quais bens, serviços e investimentos produzidos a partir das tarefas executadas (JANNUZZI, 2016; MAIA; ASSIS, 2020; FJP, 2022).

Nesse ponto, fica evidente que os indicadores de recursos e de atividades, também chamados de indicadores de esforço, medem a operacionalização do programa, focando nos seus procedimentos, ao mesmo tempo em que se afasta dos seus resultados e seus impactos, entendidos aqui, respectivamente, como os benefícios causados no público alvo e mudanças estruturais na sociedade como um todo (FJP, 2022).

Em penúltimo lugar, os indicadores de resultados, são caracterizados por mensurar “os efeitos mais associados aos objetivos do programa” (JANNUZZI, 2016, p. 29) ou ainda por medir as principais mudanças infringidas no público alvo do programa. Nesse contexto, esse indicador vai medir qualitativa e quantitativamente os resultados intermediários do programa (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018b; FJP, 2022), caracterizados como “aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos” (JANNUZZI, 2001, p. 23).

Em último lugar, tem-se os indicadores de impacto, responsáveis por mensurar os efeitos a médio e longo prazo resultante dos programas, que refletem a maturação dos resultados intermediários e que decorrem em mudanças estruturais (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018b; FJP, 2022).

#### 3.2.4 Sistemas de Monitoramento

Os Sistemas de Monitoramento e Avaliação (SM&A) emergem em um contexto paradigmático de transformações neste campo, isto é, surge a partir das mudanças na relação entre os governos e os mais diversos atores da sociedade, como os cidadãos, as organizações não governamentais (ONGs) e as empresas privadas voltadas para a execução de projetos sociais. Essa mudança de comportamento desponta em um cenário de restrição orçamentária e exigência da transparência com os gastos públicos, além da obrigação na produção e organização dos dados das políticas públicas. Por consequência, os governos são pressionados a responder a essa demanda, aprimorando os seus processos de gestão e monitoramento e fomentando a informatização dos dados e a criação dos denominados sistemas de monitoramento (ARAÚJO; BOULLOSA, 2009; MACKAY, 2007).

Antes de apresentar a concepção do que seria um sistema de monitoramento, bem com os seus objetivos e propriedades, é importante enfatizar os avanços observados na América Latina e no Brasil, incluindo seus governos subnacionais, para relembrar as boas práticas sobre este tema. Nessa conjuntura, as experiências observadas na Colômbia, no México e, especialmente no Chile, chamam atenção por ocorrerem de maneira coordenada e articulada (MACKAY, 2007).

No caso do Brasil e dos governos subnacionais, observa-se uma intensa movimentação por parte de alguns estados para fomentar o Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, como é o caso dos governos de Espírito Santo, do Ceará, de Minas Gerais e do Maranhão. Nesse sentido, o Governo de Espírito Santo foi pioneiro nessa questão ao instituir o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, por meio da Lei Estadual n.º

10.744 de 2017. Desde então, o governo já produziu diversas avaliações e uma série de guias que abordam as diferentes metodologias de avaliação. Já o Governo do Ceará, em 2018, instituiu o Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP) através da portaria n. 13/2018 objetivando aprimorar seus programas e o planejamento orçamentário com o foco no combate à pobreza. Com isso, o Ceará já produziu uma série de avaliações anuais.

No caso do Governo de Minas Gerais, em 2019 foi criado, na Fundação João Pinheiro (FJP), o Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (NIMA), bem como, em 2021, por meio do Decreto n° 48.298/21, foi instituído o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2021). Similarmente, o Governo do Maranhão sancionou, também em 2021, a Lei n° 11.630/2021 que dispõe sobre o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Maranhão.

Conforme o Boletim de Avaliação em Políticas Públicas (TESOURO, 2015) argumenta, assimilar como esses sistemas foram implementados e institucionalizados, bem como captar as estratégias de consolidação de um sistema independente com credibilidade e estabilidade, é muito importante para outros governos semelhantes avançarem na construção de seus próprios Sistemas de Monitoramento e Avaliação.

Em contrapartida, Mackay (2007) também relembra que tentar replicar os modelos consolidados de forma automática não é suficiente, visto que o seu sucesso depende, dentre outras coisas, de uma Administração Pública robusta. A título de exemplo, Mackay aponta que

o Chile possui uma combinação específica e rara de características: um sistema orçamentário altamente centralizado, um ministério das finanças altamente capaz e extremamente poderoso, ministérios e agências setoriais que seguem de perto as regras e procedimentos estabelecidos pelo ministério das finanças, uma servidores públicos disciplinados, e uma comunidade acadêmica altamente capaz. Todos estes são fatores de sucesso para o sistema de M&A do governo chileno. Mas existe apenas um Chile (MACKAY, 2007, p. 23, tradução nossa).

Esse exemplo ilustra a complexidade de utilizar as boas práticas de outros países para a construção de Sistemas de Monitoramento e Avaliação em seu próprio governo, já que cada país possui a sua própria estrutura burocrática, assim como especificidades relacionadas com a sociabilidade dos cidadãos desse país. No entanto, isso não significa que não se deve observar tais práticas a fim de revelar e esclarecer as causas que levaram estes governos ao êxito na criação de um SM&A funcional e sustentável (MACKAY, 2007; INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018b).

Nessa perspectiva, apesar das diferenças estruturais advindas de cada um desses países e que dificulta a replicação dessas práticas, todos os SM&A que apresentam êxito na sua

implementação possuem três características em comum, a saber: incentivo na utilização das informações produzidas, a produção de informações com qualidade e confiabilidade e sustentabilidade (MACKAY, 2007).

O incentivo na utilização das informações produzidas pode ser feito de várias maneiras como por exemplo “a sensibilização quanto à importância dessas práticas através da realização de seminários, workshops e treinamentos, contando com a apresentação de conceitos, processos e metodologias envolvidos” (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018b, p.57). O segundo ponto versa sobre a importância de produzir informações com alta qualidade, e nesse ponto, é importante destacar uma característica recorrente no campo das políticas públicas de segurança, a baixa confiabilidade dos dados. Dessa maneira, a construção de um SM&A para os programas da PEPSC perpassa, antes de mais nada, em investir nessa questão. Já a última característica fundamental para um SM&A ser funcional é a sua sustentabilidade, isto é, a capacidade do sistema de “sobreviver a uma mudança na administração ou nos ministros do governo ou nos altos funcionários” (MACKAY, 2007, p. 24, tradução nossa). Assim, as evidências demonstram que sistemas que estão integrados ao ciclo orçamentário dos governos são mais institucionalizados e possuem alta probabilidade de se sustentarem ao longo do tempo, enquanto os sistemas que possuem apenas alguns apoiadores e que são financiados por doadores externos não são sustentáveis (MACKAY, 2007).

Dito isso, parte-se para a apresentação das diferentes concepções dos sistemas de monitoramento e avaliação, definidos por Jannuzzi (2016, p. 132) como

um conjunto de processos articulados de levantamento, organização e disseminação de informação e conhecimento acerca de políticas e programas públicos, que visa subsidiar o aprimoramento do desenho e gestão destas, garantir mais transparência da ação governamental ou, ainda, prover evidências do mérito e do valor de políticas e programas.

O objetivo principal de um Sistema de Monitoramento e Avaliação é o registro, a produção, a organização, o acompanhamento e a análise crítica de informações para orientar o gerenciamento das Políticas Públicas (JANNUZZI, 2016). Sobre isso, o Instituto Jones dos Santos Neves (2018b, p. 47) aponta que

sistemas de monitoramento e avaliação fornecem informações importantes sobre o andamento, os sucessos e as falhas de políticas públicas. Por esse motivo, são ferramentas poderosas para melhorar o desempenho e aumentar o nível de transparência dos resultados obtidos, desde que utilizadas de forma adequada.

A construção desse sistema, idealmente, permite aos governos

- acompanhar os resultados e os esforços empreendidos para concretizar a política (insumos, atividades e processos);

- compreender a distância entre os resultados esperados e aqueles que de fato ocorreram (alcance das metas);
- identificar dificuldades, erros ou desvios na implementação, em tempo de propor correções e ajustes tempestivos;
- identificar avanços e experiências que podem contribuir para outras políticas públicas;
- reconhecer e acompanhar as necessidades da sociedade e o contexto em que as políticas públicas estão inseridas;
- e comunicar e compartilhar informações de monitoramento das políticas públicas com a sociedade (BRASIL, 2022b, p. 15).

Para tanto, a construção dos Sistemas de Monitoramento e Avaliação se baseiam em quatro elementos básicos, o MaPR do programa ou qualquer outro Modelo Lógico que apresente de forma gráfica e sucinta o desenho do programa, a recomendação de painéis que tenham indicadores de cada uma das etapas previstas no MaPR, os indicadores monitorados e as fontes de dados que possibilitam a computação constante dos indicadores (JANNUZZI, 2016). A sistematização das fontes de dados é o cerne dos Sistemas de Monitoramento e Avaliação e, cada vez mais, os governos investem “em ações que unifiquem bases de dados sobre beneficiários de projetos e programas sociais, evitando assim que haja sobreposição ou insuficiência de ações voltadas para um determinado público” ARAÚJO; BOULLOSA, 2009, p. 188).

Sobre os elementos constitutivos dos Sistemas de Monitoramento e Avaliação, o MaPR e os indicadores sociais já foram discutidos anteriormente, restando apenas o painel de indicadores e as fontes de dados. O painel de indicadores é uma forma de apresentar os indicadores monitorados, sucinta e tempestivamente, de maneira organizada. Conforme Jannuzzi (2016) alerta, esse painel precisa ser organizado de tal maneira que possibilite aos gestores do programa acessar as informações que lhes interessam rapidamente. Nesse sentido, para cada nível gerencial, seja ele estratégico, tático ou operacional, é preciso existir um painel com os indicadores apropriados a sua esfera de decisão, bem como deve-se ter um painel adequado ao contexto temporal e territorial que lhes cabe.

Além da necessidade de “customizar” o painel de indicadores ao adequá-lo ao nível hierárquico dos diferentes atores governamentais, Mackay (2007) adverte que “um perigo comum nos sistemas de indicadores de desempenho é a engenharia excessiva do sistema, incluindo demasiados indicadores subutilizados; isso pode levar a dados de baixa qualidade” (Mackay, 2006, p. 7). Nessa mesma linha, Lassance (2023) argumenta que

é bom evitar uma longa lista de indicadores, pois conseguir dados é algo custoso e nem todo número existente é justificável como indicador do fenômeno que se quer medir e acompanhar. O número disponível pode não

ser representativo do problema. Ter poucos indicadores, mas que sejam robustos e sistematicamente atualizados, é melhor do que ter muitos indicadores precários e pouco representativos (Lassance, 2023, p. 10).

Sobre as fontes de dados, Jannuzzi (2016) lista algumas das mais importantes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Saúde (DATASUS), Ministério da Educação (EducaCenso e IDEB), Organização das Nações Unidas (ONU), Fundos das Nações Unidas para Infância (Unicef), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial de Saúde (OMS) e Banco Mundial.

Com todas as conceituações pertinentes ao tema de Monitoramento e Avaliação de Políticas apresentadas, bem como os avanços nessa temática na América Latina e no Brasil, parte-se para a apresentação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade com o foco no Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!.

## **4 A POLÍTICA DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE**

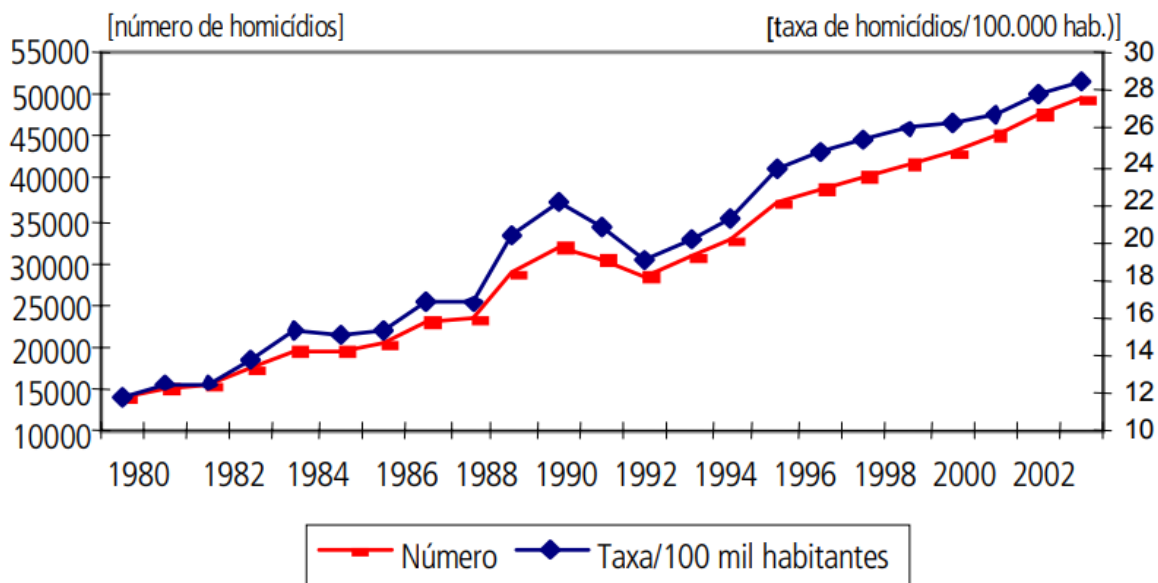
Este capítulo retrata os principais aspectos relacionados com as políticas de prevenção à criminalidade. Nesse sentido, inicia-se a discussão com o principal paradigma que baliza as intervenções públicas nessa área, ou seja, o paradigma da Segurança Cidadã. Em seguida, apresenta-se os conceitos e tipificações referente a prevenção à criminalidade, para então apresentar todo o histórico de construção da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade (PEPSC) elencando os pontos mais importantes dessa trajetória desde a sua concepção. Por fim, apresenta-se a forma de execução da PEPSC via parceria com uma Organização da Sociedade Civil, neste caso o Instituto ELO.

### **4.1 Paradigma da Segurança Cidadã**

O conceito de Segurança Cidadã emergiu na América Latina, em meados dos anos 1990, diante de um cenário de recrudescimento da violência e aumento da criminalidade. Desde os anos de 1950, diversas pesquisas apontam para o aumento dos índices de criminalidade como uma tendência mundial e, no caso da América Latina e do Brasil, não seria diferente. Nesse contexto, desde o fim da Ditadura Militar no Brasil, notou-se um aumento generalizado de crimes contra o patrimônio e homicídios dolosos, bem como observou-se o surgimento do crime organizado, especialmente relacionado com o tráfico internacional de drogas, e o aumento de confrontos de vizinhança que resultavam em mortes (ADORNO, 2002).

O gráfico 1 apresenta o crescimento do número e da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, no Brasil, para o período de 1980 até 2002 e percebe-se uma tendência de aumento desse indicador ao longo do tempo. Em 1980 foram registrados 13.877 homicídios, representando uma taxa de 11,7 por 100 mil habitantes, enquanto em 2002 foram registrados 49.587 homicídios com uma taxa de 28,5, ou seja, ocorreu um aumento percentual de 143,59% para esse tipo de crime nesse período (CERQUEIRA; LOBÃO e CARVALHO, 2005). Para se ter uma ideia da gravidade do problema, ao comparar a evolução das taxas de homicídios com outros países, para o ano de 1995, nota-se que o Brasil alcançou a taxa de 23,83/100 mil habitantes enquanto os Estados Unidos reportaram 8,22, a Grã-Bretanha 2,43 e a França 4,11 (ADORNO, 2002).

Gráfico 1: Número e Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes — 1980-2002



Fonte: CERQUEIRA, LOBÃO E CARVALHO, 2005

No que se refere ao perfil das vítimas de homicídios, as estatísticas para o período em questão evidenciam que os homens jovens e com baixa escolaridade representam aproximadamente 90% do total de vítimas, sendo que a taxa de homicídios entre jovens de 15 a 29 anos quase triplicou, saltando de 19,6 em 1980 para 56,1 em 2002. Ainda sobre esse indicador, é importante destacar que a criminalidade violenta é um fenômeno majoritariamente urbano e ocorre principalmente nas regiões metropolitanas do país. Por exemplo, no ano de 1998, 21% do total de homicídios no Brasil ocorreram em São Paulo e no Rio de Janeiro, as duas capitais mais populosas do país (CERQUEIRA; LOBÃO; CARVALHO, 2005). Dessa maneira, com a explosão do fenômeno da violência, surge a necessidade de se repensar o direito penal e o sistema de justiça criminal como um todo.

Nessa conjuntura, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através do Relatório sobre Desenvolvimento Humano (1994), apresentou a ideia de Segurança Humana, entendida como uma forma mais ampla e que engloba vários aspectos para além dos conceitos tradicionais de defesa dos territórios e de segurança pública. Nesse contexto, o PNUD argumenta que a violência e a insegurança podem surgir de diversas outras fontes e, por consequência, a segurança proporcionada pelas nações que visam o bem-estar da população deve considerar essas outras fontes de ameaças, como a insegurança alimentar, ambiental, pessoal, comunitária, econômica e política. Assim, a concepção de segurança humana considera que, mais importante do que combater guerras e ameaças externas, é preciso garantir as condições mínimas de sobrevivência dos cidadãos.

É a partir dessa discussão que o conceito de Segurança Cidadã vai surgir, ou seja, quando se depreende que a segurança humana deve ser compreendida tanto na perspectiva de proteção à vida (violência e ameaças externas) quanto na perspectiva de oferecer as condições básicas para uma existência digna (proteção a vulnerabilidades dos indivíduos). Desse modo, a segurança cidadã pode ser entendida como a proteção de todos os direitos básicos dos indivíduos, incluindo o direito à vida e o direito de ter uma vida digna (PNUD, 2016). Dito de outra forma, a segurança cidadã defende que utilizar apenas o uso legítimo da força como forma de garantir a segurança não é eficaz, uma vez que a atuação de outras políticas públicas setoriais é necessária para o provimento desse direito, como saúde, educação, esporte, lazer, meio ambiente e etc.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2007), o conceito de Segurança Cidadã é definido como

o conjunto de intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais voltados para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e/ou a repressão dos mesmos (PNUD,2007).

A dimensão da segurança e tudo que a envolve é tão relevante frente ao aumento sistemático dos índices de criminalidade que a Organização das Nações Unidas (ONU) considera a segurança essencial para o alcance do desenvolvimento sustentável, sendo que reduzir as formas de violência e promover sociedades pacíficas são metas prioritárias na Agenda 2030 (ONU, 2015).

Assim, o conceito de segurança cidadã incorpora ao campo da segurança pública a ideia de que o fenômeno da violência é multicausal e está relacionado com diferentes fatores. Nesse sentido, as políticas de segurança pública mais eficazes são aquelas que consideram a multidimensionalidade do fenômeno da violência e visam, para além da redução dos índices de criminalidade, a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos com estratégias que aumentem a coesão social e promovam a convivência pacífica comunitária, tratando o problema de maneira sistêmica. Para isso, são necessárias intervenções articuladas e que atuem sobre as múltiplas causas da violência e da criminalidade (SOUZA, 2016). Conforme Lima, Godinho e Paula (2014) argumentam, o paradigma da Segurança Cidadã impulsionou uma série de mudanças posteriores nas democracias do ocidente, como as reformas policiais e dos sistemas de segurança pública e de justiça criminal.

Dentre as múltiplas causas da violência e da criminalidade, o PNUD (2007) identifica algumas dimensões que podem afetar negativamente a convivência e, portanto, são

capazes de gerar insegurança em determinada sociedade, como a ausência de capital social, os fatores de risco (armas, álcool e etc.), as violências domésticas, o contexto urbano inadequado, ineficácia institucional, crime organizado e etc. Desse modo, as intervenções que visem garantir a segurança dos indivíduos devem considerar ações mais amplas, ou seja, tanto ações preventivas quanto ações que desacelerem a expansão da violência até alcançar os níveis mais críticos, com a coerção legítima característica dos Estados Democráticos de Direito (PNUD,2007).

Em outras palavras, as políticas públicas de segurança pública precisam garantir o cumprimento voluntário das normas ao mesmo tempo em que possibilitam a inclusão social e a diminuição dos fatores de risco. Ademais, para serem eficazes, tais intervenções devem combater a violência doméstica, aprimorar os espaços urbanos associados à criminalidade, proporcionar o acesso dos cidadãos à justiça e aos mecanismos de resolução de conflitos e fortalecer o policiamento. As experiências internacionais que são destaque nessa seara, evidenciam como é possível atacar o problema da criminalidade e da violência de forma mais eficaz ao considerar a multidimensionalidade do fenômeno, como é o caso de Cali e Bogotá na Colômbia e as experiências brasileiras em Diadema (São Paulo) e Serra (Espírito Santo) (GOMES, 2020; PNUD, 2007; SILVEIRA, 2008).

Em síntese, o Paradigma da Segurança Cidadã e toda discussão emergida a partir dessa concepção, em alguma medida, foram importantes para orientar e embasar todas as intervenções e experiências observadas no Brasil. Com a perspectiva da Segurança Cidadã foi possível refletir sobre estratégias de policiamento comunitário e de políticas públicas multissetoriais, ainda não tenham sido colocadas totalmente em prática, além de tratar o problema da violência e da criminalidade com a complexidade que lhes cabe.

#### **4.2 Análise do conceito e tipificações de prevenção à criminalidade**

A concepção da prevenção enquanto política pública nasceu na década de 1950 dentro do campo da saúde pública com Leavell e Clark (1958) e, desde então, discute-se a melhor forma de intervir para evitar a criminalidade. Nessa perspectiva, tais intervenções se baseiam na “interrupção de uma cadeia de eventos na qual se busca neutralizar, eliminar ou minimizar os agentes causais (fatores de risco), ou interferir nos mecanismos que levam ao agravamento” (SILVEIRA, 2007, p. 60). Assim, antes de pensar uma intervenção para o fenômeno da criminalidade, é necessário identificar os mecanismos causais e os fatores de proteção relacionados com essa realidade, ou seja, as medidas antecipadas devem estar ligadas ou a

alguma teoria sobre a gênese do crime, ou aos dados empíricos relacionados com o fenômeno em determinado território (MIRANDA, 2015; SILVEIRA, 2007).

Diante da complexidade intrínseca existente no fenômeno da criminalidade e da violência, existem algumas tipologias para o conceito de prevenção que remetem à ideia inicial adotada no campo da saúde pública. Nesse contexto, Gomes (2020) elenca a principal tipologia utilizada pela literatura, dividida em três níveis:

a prevenção primária é direcionada à população em geral e pode envolver intervenções sociais e físicas (estruturais). Essas intervenções visam afetar fatores que podem favorecer a ocorrência do crime antes do início do problema. Já a prevenção secundária envolve "públicos de risco" ou "potenciais ofensores". Esse grupo pode ser identificado, segundo o autor, pela idade do grupo, pelo local onde residem, pelo estilo de vida, pela situação socioeconômica ou outra característica de risco. A prevenção terciária inclui estratégias direcionadas a ofensores conhecidos a fim de reduzir outros crimes ou danos associados a esses (GOMES, 2020, P. 22)

Ao detalhar um pouco mais cada um desses níveis, nota-se que a prevenção primária tem um caráter mais abrangente se antecipando à ocorrência do crime, por exemplo, ao aprimorar a iluminação de espaços públicos para tornar esses locais comuns mais evidentes. Esse nível de prevenção já foi aplicado em diversos territórios, como Bogotá e Medellín, e são vistos como uma boa prática para dificultar a violência ao estabelecer “mecanismos de colaboração e confiança que estabeleçam a coesão social” (RATTON, 2012, p. 15).

Já a prevenção secundária foca em potenciais grupos de risco, tanto de infratores quanto de vítimas da violência e da criminalidade. Assim, para pensar as intervenções, é levada em consideração várias características desses grupos, como “seu grupo etário, local de moradia, estilo de vida, circunstâncias socioeconômicas e outros fatores, ou seja, grupos que por sua maior tendência/vulnerabilidade ao crime merecem mais atenção” (SILVEIRA, 2007, p. 61). Para ilustrar a natureza dessa forma de prevenção, cita-se a organização de moradores para vigiar a vizinhança, bem como programas que objetivem intervir no comportamento dos jovens antes deles se envolverem com gangues e com as ações criminosas (SILVEIRA, 2007). Nesse ponto, conforme RATTON (2012) ressalta, é essencial tratar o infrator e a vítima da mesma maneira, posto que

se tratarmos apenas da vitimização sem pensar no protagonismo, estaremos supondo que os protagonistas são socialmente muito diferentes das vítimas da violência, quando, na verdade, a pesquisa científica indica que são socialmente muito parecidos, na maior parte das vezes (RATTON, 2012, p. 16).

Adicionalmente, a prevenção terciária vai intervir nos grupos que já cometeram infrações, tanto como protagonistas ou como vítimas a fim de evitar a reincidência do

comportamento, ou seja, são intervenções que tentam reabilitar e reintegrar essas pessoas com suporte, compensação e reparação (RATTON, 2012; SILVEIRA, 2007). Além disso, é importante destacar que existem críticas acerca dessa tipologia, sendo que alguns autores, como Crawford (1998) oferecem uma abordagem bidimensional para distinguir as intervenções orientadas para os ofensores e para as vítimas.

Assim, Crawford divide a abordagem entre a prevenção situacional e a prevenção social, ilustrados no quadro 3. A partir dessa classificação, o autor defende que os governos precisam diferenciar as políticas sociais das políticas criminais e que, tanto a atuação da polícia com caráter preventivo, quanto a vinculação das intervenções com as políticas sociais são importantes para implantar ações efetivas que abarquem tanto os fatores de risco quanto os fatores de proteção social (MIRANDA, 2015).

Quadro 3: Tipologia bidimensional de prevenção à criminalidade segundo público-alvo

	<b>Primária</b>	<b>Secundária</b>	<b>Terciária</b>
<b>Social</b>	Educação e socialização, conscientização pública, campanhas de publicidade, vigilância do bairro.	Ações voltadas para fatores de risco para potenciais infratores, jovens, desempregados, regeneração da comunidade.	Reabilitação, confrontando comportamento de infratores, cuidados posteriores às infrações, reparação de desvio.
<b>Situacional</b>	Endurecimento da vigilância, redução e remoção de oportunidades, desenho do ambiente, dissuasão geral.	Endurecimento de ações e medidas voltadas para grupos de risco, fatores preditores de risco, multas e detenção.	Detenção do indivíduo, incapacitação, multas por periculosidade e risco.

Fonte: CRAWFORD, 1998, p. 19 apud MIRANDA, 2015.

Essa discussão é interessante ao analisar o Fica Vivo! já que ele se constitui um programa multisetorial e que interage fortemente com outras políticas sociais, como a assistência social, a educação e a saúde. Nesse contexto, quando o programa constrói dois eixos de atuação, um voltado para a proteção social e o outro voltado para o policiamento preventivo, ele incorpora no seu desenho, em alguma medida, as teorias descritas acima.

### **4.3 A Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais**

#### **4.3.1 Estrutura Institucional e Normativa**

Conforme já foi apresentado anteriormente, desde o final da 1980 até início dos anos 2000, o Brasil apresentou um crescimento acentuado das taxas de crimes violentos, sendo que o Estado de Minas Gerais também exibiu um comportamento similar. Segundo Peixoto et al (2011), entre 1997 e 2003, houve um aumento percentual de aproximadamente 300% dos crimes violentos contra o patrimônio, enquanto as taxas de homicídios aumentaram cerca de 250%, em Minas Gerais.

Diante dessas circunstâncias, surge a necessidade de políticas públicas de enfrentamento a esse cenário de violência e, conforme Sapori (2011) argumenta, apesar das políticas públicas de controle de crimes no Brasil serem, majoritariamente, voltadas para o gerenciamento de crises e de obstáculos imediatos, alguns estados brasileiros têm implementado políticas diferenciadas e consistentes no campo da segurança pública, como é caso de Minas Gerais.

Até 2002, a estrutura orgânica da área de segurança pública era composta pela Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, responsável por gerir as políticas carcerárias e socioeducativas, pela Polícia Civil de Minas Gerais cuja era subordinada à Secretaria de Segurança Pública e pelo Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Militar de Minas Gerais, ambos com autonomia institucional (SOUZA, 2016). Em resposta ao cenário de aumento da criminalidade e a pressão por melhorias frente ao agravamento da violência, em 2003, o Governo de Minas Gerais iniciou uma série de mudanças em seu arranjo institucional, ilustradas na figura 7.

Nesse contexto, a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos foi desmembrada em outras instituições autônomas do Poder Executivo Estadual, com destaque para a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e as mudanças na Polícia Civil de Minas Gerais que, antes era subordinada à Secretaria de Segurança Pública, passou a ser independente e começou a ser liderada por um integrante da carreira. Já a Polícia Militar de Minas Gerais e o Corpo de Bombeiros Militar permaneceram com a sua autonomia institucional ao longo do tempo (SOUZA, 2016; OLIVEIRA, 2017).

Em termos normativos, em 2003, é instituída a Secretaria de Estado de Defesa Social, estabelecida pela Lei Delegada nº 49, de 02 de janeiro de 2003, na qual é organizada a partir da Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003 e pelo Decreto 43.295/2003 (OLIVEIRA, 2017). A criação dessa Secretaria trouxe mudanças importantes referentes às concepções e

intervenções no campo da segurança pública, como por exemplo a institucionalização da Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC) e a criação da Política de Prevenção à Criminalidade.

Figura 7: Arranjo Institucional da Segurança Pública em Minas Gerais 2002 a 2019



Fonte: SOUZA, 2016; OLIVEIRA, 2017. Elaboração Própria.

Ainda em 2003, no bojo das mudanças institucionais relacionadas com a área de segurança pública, o Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo é instituído por meio do Decreto nº43.334, de 20 de maio de 2003, tendo como objetivo

reduzir a incidência de homicídios dolosos, mediante ações de prevenção e repressão, nas áreas de risco da Região Metropolitana de Belo Horizonte e em outros municípios do Estado cujos indicadores de criminalidade violenta o justifiquem, contando, para sua execução, com a ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, bem como das organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral (MINAS GERAIS, 2003d).

Já em 2011, ocorreram algumas mudanças relevantes para a PEPSC, isto é, a antiga Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC) tornou-se a Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CPEC) através da Lei Delegada 180/2011. Nesse ponto, Souza (2016) revela que

a CPEC teria um status de Subsecretaria, pois seu gestor estaria submetido diretamente aos Secretários de Defesa Social (titular e adjunto). Contudo, cabe registrar que sua estrutura orgânica interna permaneceu inalterada com a mesma dimensão da antiga Superintendência (SOUZA, 2016).

Além disso, o Decreto nº 45.870/2011 determinou que o objetivo da CPEC seria “elaborar, coordenar, monitorar e avaliar planos, projetos e programas de prevenção à criminalidade nos níveis social e situacional, visando à segurança pública e à garantia do exercício pleno da cidadania”. Entretanto, mesmo com as mudanças frente aos objetivos alinhados em 2003, tais objetivos ainda eram pouco delimitados, sem a definição das especificidades de cada política, ou seja, seu público alvo, áreas de atuação e ações (SOUZA, 2016; MAIA, 2018). Por fim, ressalta-se que o conceito de monitoramento e avaliação também aparecem, paulatinamente, como parte do objetivo da política, sendo que apenas com o Decreto 47.088/16 é que o monitoramento dos indicadores da política passa a ser considerado uma competência da Secretaria.

Para além do aspecto normativo, a parceria com o Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP) da Fundação João Pinheiro (FJP) foi primordial para o avanço conceitual e metodológico citado. Nesse ponto, entre 2013 e 2014, o NESP contribuiu no desenvolvimento da Metodologia do Marco Lógico dos programas de prevenção existentes na época (MENEZES, 2023). Com isso, houve uma maior sistematização “do escopo de atuação, público alvo, atividades, produtos, objetivos, transversalidades, convergência de esforços e impactos possíveis de serem alcançados.” (SOUZA, 2016). Além disso, conforme Menezes (2023) aponta, com o apoio da FJP, um dos objetivos estratégicos traçados no Plano Estadual de Defesa Social de 2015-2014 foi a institucionalização da Política de Prevenção Social à Criminalidade por meio da promulgação de uma lei estadual.

Com a promulgação da Lei 22.257/2016 e o Decreto 47.088/2016, advindos de uma reforma administrativa ocorrida em 2016, a Prevenção foi promovida ao status de subsecretaria ganhando destaque e, principalmente, legitimidade institucional em suas pautas. Contudo, mesmo com essa melhoria, a institucionalização da PEPSC, por meio de uma lei estadual, ainda não havia se materializado e, por consequência, a PEPSC era delimitada pela execução de cada um dos seus programas (MENEZES, 2023).

Para além do arranjo estrutural, o Decreto 47.088/2016 estabeleceu uma mudança relevante para a PEPSC ao incluir como atribuição da Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (SUPEC), a responsabilidade de monitorar os indicadores da política e gerar informações que subsidiem a tomada de decisão dos gestores da política (MAIA, 2018). Em seguida, com a Reforma Administrativa estabelecida pela Lei 23.304/2019 e pelo Decreto 47.795/2019, foram integrados à SUPEC o Programa de Acompanhamento ao Egresso das Medidas Socioeducativas de Semiliberdade e Internação - Se Liga, além da implantação do

Programa Selo Prevenção Minas, compondo a atual pasta da PEPSC na qual possui, atualmente, seis programas que serão brevemente detalhados a seguir (MENEZES, 2023).

Como um dos objetivos estratégicos presentes no Plano Estadual de Defesa Social de 2015-2014 era a institucionalização da Política de Prevenção Social à Criminalidade, tornava-se cada vez mais necessário transformar todo esse “compilado de programas e ações diversos, com objetivos e metodologias distintos, dispostos sob uma mesma organização institucional e executados por uma mesma pasta” (MENEZES, 2023) em uma política pública unificada e que abarcasse a totalidade de programas que são executados pela pasta. Nessa conjuntura, no final de 2019, é promulgada a Lei 23.450/2019 que vai dispor sobre a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade. Esse ato normativo é muito importante para a PEPSC, posto que a institucionalização legal de uma Política Pública faz parte da sua formulação e implementação. Além disso, com essa previsão legal, os princípios, diretrizes, objetivos e ações são delimitados metodologicamente e a política pública passa a ser uma política de Estado e não apenas de governo (MENEZES, 2023).

A referida Lei traz, em seu Art. 4º, os seguintes objetivos da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade (PEPSC):

- I – contribuir para a diminuição da violência e da criminalidade no Estado;
- II – promover a segurança pública cidadã, especialmente nas localidades em que pessoas e grupos estejam mais vulneráveis à violência e à criminalidade;
- III – promover a elaboração e a coordenação de ações, projetos e programas de prevenção social à criminalidade nos níveis individual e coletivo;
- IV – intervir nos fenômenos geradores de conflito, violência e criminalidade, a partir de ações interdisciplinares adequadas a cada situação;
- V – colaborar para o enfrentamento do racismo, em especial do racismo institucional, e para a promoção da igualdade racial;
- VI – cooperar para a diminuição do encarceramento, da reincidência criminal e de seus efeitos (MINAS GERAIS, 2019c)

Conforme Menezes (2023) evidenciou, os objetivos da PEPSC descritos em seu Art. 4º da Lei 23.450/2019 estão diretamente associados a várias orientações e princípios existentes na literatura de prevenção à criminalidade. Em contrapartida, essa Lei não finda a metodologia, a concepção ou atuação de cada um dos programas de prevenção, visto que os problemas públicos que criam a necessidade da existência desses programas são complexos e multicausais, não podendo serem abarcados, totalmente, por quaisquer instrumentos normativos e burocráticos. Diante disso, mesmo com esse arcabouço legal, ainda é necessário conceber a Metodologia do Marco Lógico de cada programa a fim de balizar as intervenções

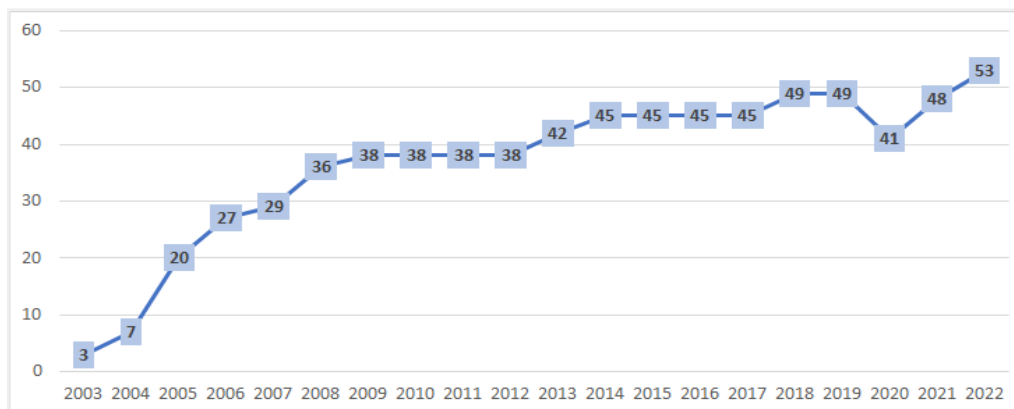
(MENEZES, 2023). Dessa maneira, essa Lei regula a implementação dos programas da prevenção, que serão elencados a seguir, e que possui um somatório de ações direcionadas para

contribuir para prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da sensação de segurança no Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2023a, p. 9).

Dois últimos pontos que merecem ser destacados relacionados com a Lei 23.450/2019 versa sobre os itens II e V. No primeiro caso, o item traz como um dos objetivos da PEPSC, a promoção da Segurança Pública Cidadã demonstrando como esse paradigma é, idealmente, utilizado para orientar as intervenções relacionadas com a prevenção do crime. No segundo caso, a referida Lei, no item V, adiciona como um dos seus objetivos o combate ao racismo, bem como a promoção da igualdade racial. Atualmente, o desenho do Fica Vivo! não possui nenhuma ação voltada para especificamente para o combate ao racismo, assim como restante dos programas, fato que evidencia como o desenho dos programas da prevenção devem ser revisados, para que estes aspectos estejam inseridos nos objetivos das intervenções.

No que tange à forma de execução dos programas da PEPSC, esses são executados por meio das Unidades de Prevenção à Criminalidade (UPC) que se dividem entre Base Territorial, Municipal e Regional. Nesse sentido, os programas Fica Vivo e Mediação de Conflitos são executados nas UPCs de base territorial, enquanto os programas Ceapa e PrEsp estão presentes nas UPCs de base municipal e os programas Selo Prevenção e Se Liga são de base regional. Segundo o Portfólio da PEPSC (MINAS GERAIS, 2023), atualmente a Política de Prevenção conta com 53 UPC (gráfico 2) em funcionamento, em 21 municípios com abrangência total de 65 municípios.

Gráfico 2: Evolução do Número de UPCs em funcionamento - 2003 a 2022



Fonte: Elaboração própria com dados de Minas Gerais (2023).

Por fim, a respeito dos programas de prevenção, atualmente a pasta possui seis programas, a saber: o Programa Mediação de Conflitos (PMC), o Programa Central de

Acompanhamento de Alternativas Penais (Ceapa), o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp), o Programa Selo Prevenção Minas, o Programa de Acompanhamento ao Egresso das Medidas Socioeducativas de Semiliberdade e Internação Se Liga e o Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo, objeto de estudo deste trabalho.

#### 4.3.2 Modelo de Parceria com OSCIPS

Em 2003, o Estado de Minas Gerais iniciou a implantação de uma série de medidas gerenciais com novos modelos de gestão orientados para resultados, esse processo foi denominado Choque de Gestão. Nesse contexto, um dos modelos de maior destaque nesse período é o Termo de Parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e, conforme Marques (2015) evidencia, esse modelo foi implantado através da promulgação da Lei Estadual nº 14.870/2003. A partir desse momento, o Estado sancionou sua própria legislação para regulamentar suas parcerias com a sociedade civil. Esse fato é particularmente importante para a política de prevenção, posto que, desde 2005, “todos os programas de prevenção são coexecutados pelo Estado, via Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade, e pela Organização Social Instituto Elo” (MENEZES, 2023, p. 29). Ressalta-se que os instrumentos que celebram essa coexecução tiveram alterações importantes ao longo do tempo que serão tratadas posteriormente nesta subseção.

Essas decisões gerenciais partiram da ideia de que conceber um modelo de parcerias com o Terceiro Setor traria maior flexibilidade na execução de algumas políticas, como é o caso das políticas de prevenção (OLIVEIRA, 2017). Nessa perspectiva, conforme Souza (2016) aponta, até naquele momento, as políticas de prevenção tinham um caráter muito inovador e experimental e, devido a isso, a execução dessas políticas demandaria um quadro de pessoal muito diversificado com profissionais com perfis, conhecimentos e formações diversas, contrastando com os atores e gestores tradicionais do campo de segurança pública. Ademais, até aquele momento, “ainda não havia uma teoria transversal ligando diretamente a contribuição de todos os programas sobre a relação entre a causa (do problema da criminalidade) e o efeito (da solução proposta) (SOUZA, 2016, p. 233). Dessa forma, como a execução das políticas de prevenção exigiam uma estrutura com procedimentos específicos, para viabilizar a sua execução, a tomada de decisão dos gestores naquele momento foi balizada no sentido de tornar possível a sua implementação com “menores impactos, custos políticos e constrangimentos institucionais” (SOUZA, 2016, p. 234).

Até 2018, o instrumento jurídico que orientava a relação entre as partes, ou seja, entre o Órgão Estadual Parceiro (OEP) e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

(OSCIP) era o Termo de Parceria, sendo que esse documento estabelecia “os direitos, obrigações e responsabilidades para o fomento e a execução das atividades de interesse público” (MARQUES, 2015, p. 46). A partir de 2018, com a promulgação da Lei nº 23.081/2018, alterou-se o instrumento jurídico que regia esse vínculo de cooperação entre as partes, denominado Contrato de Gestão. Assim, esse instrumento

regulamenta a gestão das políticas públicas via parceria com as OSCIP e OS, os resultados alcançados pelo Contrato de Gestão são avaliados por uma Comissão de Avaliação instituída pelo dirigente máximo do OEP. A citada Comissão, com base em Relatório Gerencial Financeiro e de Resultados elaborado pela OS referentes ao período previamente definido no Contrato de Gestão, emite conclusão sobre o desempenho quanto aos resultados pactuados. Em cada período avaliatório, a Comissão atribui nota final que é composta pela nota obtida na avaliação dos Indicadores e Metas. Esta sistemática permite que o Estado faça um regular acompanhamento do trabalho feito pela instituição parceira, examinando o grau de execução dos resultados pactuados (MINAS GERAIS, 2023, p. 17).

Em suma, o modelo de parceria com o Terceiro Setor era bastante legitimado na época em que foi implementado e aparentava ter muitas vantagens. Dentre elas, cita-se uma maior eficiência, versatilidade e autonomia operacional no alcance dos resultados e a não exigência de reestruturação do arranjo organizacional da SEDS (SOUZA, 2016), bem como o fato de que o Terceiro Setor pode ter o diferencial de estar mais próximo do público alvo, o que poderia, idealmente, proporcionar um maior envolvimento dos grupos sociais na execução da política pública (OLIVEIRA, 2017). Outra vantagem apontada por Lemos et al (2006, p. 135, apud OLIVEIRA, 2017) reitera que o Estado, muitas vezes, é limitado na execução das políticas, visto que seus processos têm pouca flexibilidade e são altamente burocráticos e que com o Terceiro Setor executando essas políticas, a adoção de processos com regras menos rígidas e mais inovadores poderiam acontecer. Assim, esse modelo consolidado foi essencial para tornar possível a execução da política, bem como foi o responsável por aumentar a capilaridade dos programas e a expansão de Unidades de Prevenção à Criminalidade e atendimentos realizados por esses programas (SOUZA, 2016).

Por outro lado, apesar das vantagens proporcionadas por esse modelo, no longo prazo, ele também se mostrou limitado e problemático, ou seja, ele forneceu a solução que a prevenção necessitava no início dos anos 2000 para começar a ser executada, mas, durante a sua implementação e funcionamento, outras adversidades surgiram. Nesse sentido, Marques (2015) demonstra que esse modelo de parceria não cumpri os requisitos metodológicos e técnicos que a PEPSC exige e suas adversidades e limitações

estão relacionadas ao ordenamento jurídico de funcionamento da Administração Pública; à insipiência do terceiro setor no estado de Minas

Gerais; à baixa participação social no modelo; à cultura de controle formal dos órgãos responsáveis pelo controle do modelo; ao contexto de contingenciamento de recursos que atingiu a política de prevenção; a baixa institucionalidade da CPEC em relação às áreas tradicionais de segurança pública que compõem a SEDS; e à baixa capacidade de realização de atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas nos órgãos públicos (MARQUES, 2015, p. 155).

Além disso, conforme complementa Souza (2016), esse modelo em uma conjuntura de contingenciamento de gastos, agravada pela baixa institucionalidade da política, resultou em um cenário de extrema vulnerabilidade para a política com ameaças de sucateamento e de descontinuidade. Adicionalmente, mesmo que esse modelo de execução seja caracterizado pela proximidade com o público alvo e com grupos sociais interessados, ele se mostrou incapaz de agregar capital político e de fortalecer suas bases de apoio para que elas vocalizassem suas demandas e incorporassem essas necessidades nas próprias ideias defendidas pela prevenção.

Um outro ponto importante refere-se ao fato de que, se lá no início da execução das políticas de prevenção esse modelo favoreceu a sua implementação pela ausência de constrangimentos institucionais ou grandes modificações no arranjo estrutural na SEDS, do mesmo modo, sua rescisão não traria grandes desdobramentos. Nessa circunstância, em cenários de crises financeiras ou instabilidade política, a PEPSC situa-se em uma posição extremamente vulnerável (SOUZA, 2016). Por fim, espera-se que a formalização da política por meio da Lei 23.450/2019 fortaleça e torne a PEPSC menos suscetível a pressões políticas e descontinuidades arbitrárias.

No que tange ao monitoramento do Termo de Parceria, instrumento responsável por acompanhar os programas da PEPSC, Marques (2015) revela que

inicialmente a SEPLAG entendia que o controle baseado primordialmente nos resultados deveria prevalecer. Assim, a o plano de trabalho e a descrição dos indicadores era mais simples, a definição das responsabilidades mais geral e o relatório de resultados apresentava apenas se a meta fora atingida ou não, com justificativas sucintas. Da mesma forma, a previsão de receitas e despesas, bem como os relatórios financeiros, se restringiam ao nível básico de detalhamento. O supervisor do TP não era obrigatório e os procedimentos de monitoramento e avaliação da parceria se restringiam à atuação da CA (MARQUES, 2015, p. 65).

No entanto, com o passar do tempo alguns problemas relacionados com a metodologia implantada pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) referentes ao monitoramento do Termo de Parceria começaram a surgir. Nesse ponto, Bernardo e Martins (2012) apontam que

ao longo da execução das primeiras parcerias, foram realizadas as avaliações das Comissões, as auditorias internas da Controladoria Geral do Estado - CGE e as inspeções do Tribunal de Contas do Estado - TCE, que revelaram a

existência de problemas (como gastos não vinculados ao objeto, contratação irregular de trabalhadores, aquisições não autorizadas, entre outros) que dificilmente seriam apreendidos no controle puramente de resultados (BERNARDO; MARTINS, 2012, p. 10).

Diante desse cenário, a SEPLAG constatou que a metodologia que estava vigente naquele momento não era capaz de acompanhar e apurar os processos executados via Termo de Parceria. Nesse ponto, a SEPLAG aprimorou a metodologia da pactuação para além dos indicadores, ou seja, trouxe a obrigação da Memória de Cálculo detalhada no plano de contas que indica as despesas, bem como passou a exigir o Relatório Gerencial e Financeiro com as justificativas de desempenho e os Relatórios da Comissão de Avaliação e de Checagem Amostral. Assim, a metodologia se mostrou mais robusta com as informações mais transparentes e comparáveis (BERNARDO; MARTINS, 2012).

Dessa maneira, apesar da baixa capacidade dos órgãos públicos em monitorar e avaliar as políticas públicas (MARQUES, 2015), Bernardo e Martins (2012) evidenciaram que

no início da implantação do modelo de parcerias em Minas Gerais, o processo e a metodologia de pactuação ainda eram incipientes, as instituições qualificadas eram inexperientes e pouco estruturadas e muitas iniciativas de parceria eram inéditas até mesmo para o poder público. Na ausência de um histórico de mensuração, a tendência inicial era a construção de indicadores mais de esforços e de produtos, do que de resultados/impactos. Quando da celebração das parcerias, havia uma série de ações que, por sua importância estrutural para a execução dos objetivos do Termo, eram pactuadas como produtos a serem entregues, tornando a pactuação de ações e esforços a regra geral (BERNARDO; MARTINS, 2012, p. 15).

Logo, o aprimoramento da metodologia de construção de indicadores foi essencial para a evolução desse modelo de execução da PEPSC fazendo com que os Termos de Parceria ficassem mais “robustos, coerentes e sofisticados” (BERNARDO; MARTINS, 2012). Atualmente, a metodologia desenvolvida pela SEPLAG e, paralelamente, pelo Instituto Elo, tornaram o monitoramento ainda mais robusto, com uma validação dos dados produzidos por ambas as instituições. Além disso, mesmo que os indicadores monitorados ainda não sejam indicadores que dizem dos resultados e dos impactos dos programas, o cálculo de cada um dos indicadores é apresentado minuciosamente nos instrumentos do Contrato de Gestão, bem como as justificativas para o não cumprimento da meta não são mais sucintas, conforme foi observado por Marques (2015).

Em suma, neste capítulo, levantou-se um breve histórico dos paradigmas do campo da Segurança Pública relevantes para compreender a trajetória da Política de Prevenção Social à Criminalidade. Além disso, apresentou-se as teorias e as interpretações do fenômeno da violência e da criminalidade que balizaram a construção dos programas da prevenção, bem

como recuperou-se a trajetória da estrutura institucional da prevenção com seus percalços e adequações à realidade do Estado para possibilitar a sua execução. Por fim, discutiu-se, brevemente, o formato de execução da PEPSC, via Contrato de Gestão, com suas vantagens e desvantagens e a importância desse modelo para o aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e controle, bem como para a avaliação e monitoramento dos programas da pasta.

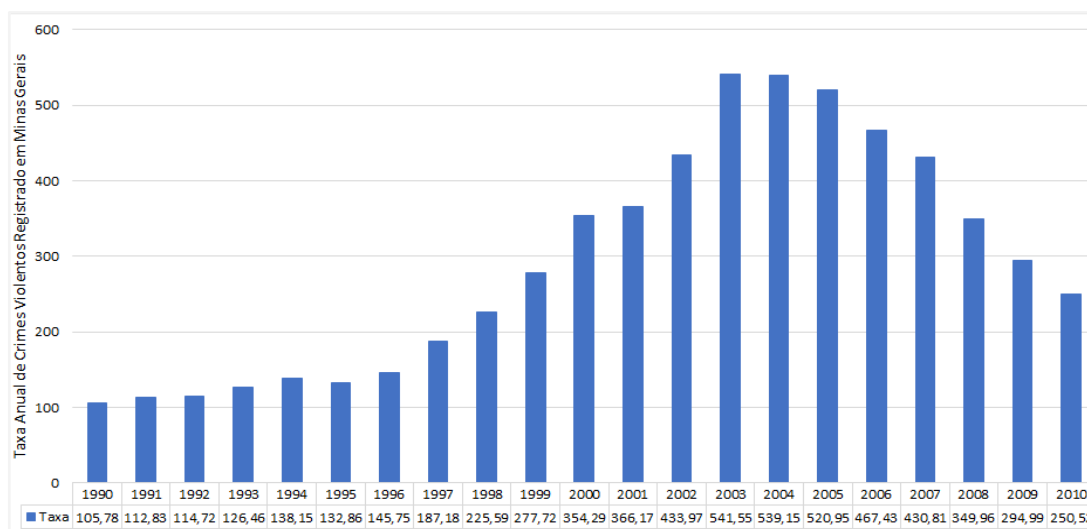
## 5 O PROGRAMA DE CONTROLE DE HOMICÍDIOS FICA VIVO!

Este capítulo apresenta o Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo! de acordo com a sua trajetória histórica, ao longo dos seus vinte anos de execução, e com as ferramentas que compõem o desenho da política. Adicionalmente, apresenta-se a estruturação do programa segundo seus eixos de atuação e as informações relevantes para embasar a discussão sobre o monitoramento do programa, ou seja, apresenta os principais instrumentos de pactuação de indicadores e metas, os indicadores monitorados e o fluxo formal de monitoramento do programa.

### 5.1 A história do programa

O Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo! surgiu em um contexto de crescimento progressivo da criminalidade violenta no Brasil. A partir da década de 1980, o aumento da criminalidade nos grandes centros urbanos era reportado e em Minas Gerais o cenário não era divergente. Nesse contexto, o gráfico 3 ilustra a evolução da taxa anual de crimes violentos registrados em Minas Gerais e nota-se que, no início dos anos 1990, essa taxa passou a aumentar progressivamente alcançando níveis preocupantes no início dos anos 2000.

Gráfico 3: Evolução da taxa anual de crimes violentos em Minas Gerais - 1990-2010



Fonte: Anuário de Informações Criminais de Minas Gerais, 2010. Elaboração própria.

Para além da explosão da criminalidade violenta observada nessa conjuntura, a análise geoespacial dos dados de homicídios evidenciaram que existiam algumas regiões específicas nos espaços urbanos onde esses crimes, majoritariamente, aconteciam. Ademais, muitos homicídios resultavam de conflitos entre jovens, de 15 a 29 anos, residentes dessas

regiões com a formação de gangues e delimitação de territórios (PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE, 2009).

Diante desse cenário, a partir de 2002, vários atores governamentais se mobilizaram para responder ao aumento acentuado de homicídios em Belo Horizonte, liderados pelo Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública, da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/ UFMG). Segundo Silveira et al (2010), para a gestão do projeto piloto implementado no Aglomerado Morro das Pedras,

foi criado um grupo de coordenação geral, integrado por representantes dos dois grupos operativos do Programa: o grupo de mobilização comunitária, composto por lideranças comunitárias, gestores públicos locais, representantes de Organizações Não-Governamentais (ONG), empresas e a UFMG; e o grupo de intervenção estratégica, composto por membros do Ministério Público, Polícia Militar, Polícia Civil, Judiciário e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (SILVEIRA et al, 2010, p. 498).

Esse projeto experimental apresentou, em seis meses, uma redução de cerca de 47% dos homicídios no território implantando (SILVEIRA et al, 2010), fato que implicou a institucionalização do projeto, tornando-se, em 2003, um programa do governo estadual com a gestão executada pela Secretaria Estadual de Defesa Social (SEDS). Nesse contexto, em maio de 2003, com o Decreto 43.334/2003 Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo! foi institucionalizado sendo que, atualmente, a gestão da política é competência da Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (SUPEC).

Inicialmente, o programa tinha como escopo três eixos básicos, a intervenção estratégica, a proteção social e a gestão coordenada, no entanto, quando comparado com a metodologia atual desenvolvida pelo Fica Vivo!, o eixo de gestão coordenada não é mais executado (GUEDES, 2017). Assim sendo, atualmente, a metodologia do Programa pressupõe a articulação de dois eixos de atuação - Intervenção Estratégica e Proteção Social - que serão apresentados e discutidos ao longo deste capítulo.

É importante ressaltar que o Programa é estruturado a partir de duas variáveis principais, a faixa etária e a territorialidade. No caso da primeira variável, o foco do programa está no atendimento de jovens entre 12 e 24, ao passo que a segunda variável vincula a atuação do programa a “áreas georreferenciadas nas quais foram identificadas concentração de crimes de homicídios dolosos” (SOUZA, 2016, p. 87). Nesse ponto, destaca-se a mudança do público alvo do programa, ou seja, em 2003 foi delimitado a faixa de 15 a 29 anos, mas, com a sua execução e um maior conhecimento do fenômeno enfrentado, essa faixa foi ajustada para jovens de 12 a 24 anos. No que tange aos objetivos do Programa, este “se propõe a contribuir para a prevenção e redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores das áreas de

abrangência das Unidades de Prevenção à Criminalidade de Base Territorial” (MINAS GERAIS, 2023a, p. 18). Já os objetivos específicos a serem alcançados são:

- Prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens;
- Ampliar a sensação de segurança nas áreas de abrangência do Programa;
- Ampliar e fortalecer a rede de proteção sociocomunitária dos adolescentes e jovens atendidos (MINAS GERAIS, 2023a, p. 18).

Dessa maneira, através da metodologia de intervenção desenvolvida pelo Fica Vivo!, o programa busca interferir pontualmente nos fatores de risco e nas causas mais iminentes relacionadas com as dinâmicas de violência e criminalidade específicas de cada território. Sobre essa questão, Souza (2016) enfatiza que

no tocante às causas mais estruturantes presentes nos territórios de atuação do Programa e que também contribuem para intensificar as vulnerabilidades sociais e precarizar as condições de convivência nos territórios, tais como baixa adesão ao sistema educacional, baixa inserção e permanência no mercado formal de trabalho, uso abusivo de álcool e outras drogas, entre outras, o Fica Vivo! adota a estratégia de atuação em rede, atuando na intermediação entre os jovens e adolescentes que apresentam as demandas e as políticas públicas competentes que são provocadas a ampliar as ofertas e serviços de modo a alcançar também o público alvo do programa (SOUZA, 2016, p. 95).

Atualmente, o Fica Vivo! é considerado um programa de referência no campo da Segurança Pública (CANO; ROJIDO, 2016) e, durante os 20 anos de execução do programa, ele já foi objeto de pesquisa em inúmeros trabalhos, inclusive submetido aos mais diversos tipos de avaliações, principalmente avaliações de impacto. Dentre as avaliações de impacto realizadas no Fica Vivo!, destacam-se os trabalhos de Matta e Andrade (2006), de Peixoto, Andrade e Azevedo (2008), Silveira et al (2010) e Silva et al (2018).

Em primeira análise, Matta e Andrade (2006) investigaram a efetividade do Fica Vivo! utilizando dados do censo demográfico de 2000 do IBGE e os registros oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais, por meio do método de *difference-in-difference*. Os principais resultados obtidos pelos autores evidenciam que a região piloto manifestou uma variação na taxa de criminalidade aproximadamente 2,7% menor do que o restante de Belo Horizonte, no período de 2000 a 2004.

Em segunda análise, Peixoto, Andrade e Azevedo (2008) trazem resultados robustos referentes aos impactos do programa nos territórios em que eles foram implementados. Nesse sentido, os autores, por meio da metodologia de *Double Difference Matching*, calcularam o custo-efetividade e o custo-benefício do programa. Este método é particularmente interessante, visto que “nesta metodologia o grupo controle é selecionado entre aqueles que não

receberam o programa, através do Pareamento por Escore de Propensão” (PEIXOTO; ANDRADE; AZEVEDO, 2008, p.6), ou seja, os grupos de controle são escolhidos baseados em uma estimativa de probabilidade, com uma série de variáveis relevantes, dessas áreas serem escolhidas como um território propício para a intervenção. Com isso, é possível comparar os territórios cobertos pelo programa com os territórios que necessitam dessa intervenção de forma coerentemente. Os resultados encontrados pelos autores apontam que o Fica Vivo! preveniu cerca de 15 homicídios, entre 2004 e 2006, no Morro das Pedras e que o programa tem um alto retorno quando comparado com outras experiências internacionais semelhantes.

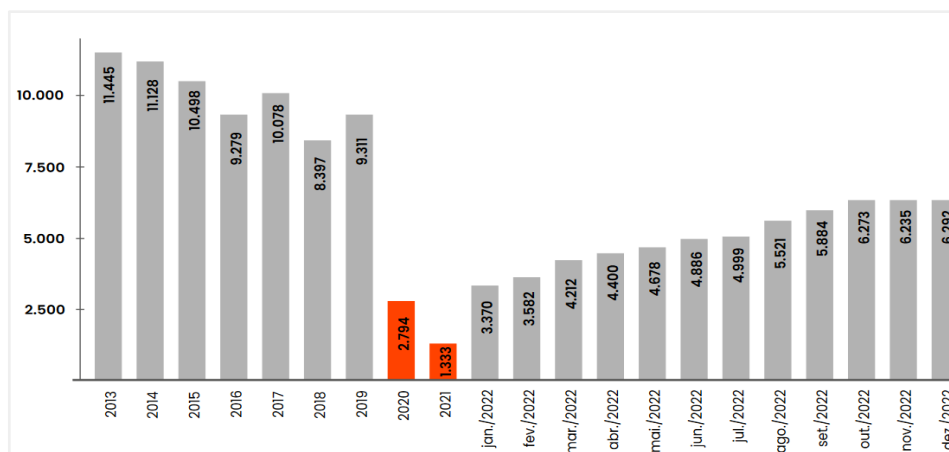
Já Silveira et al (2010) também estimaram o impacto do Fica Vivo! sobre a taxa de homicídios da comunidade do Morro das Pedras utilizando um modelo linear específico com a denominada distribuição de Poisson. Para isso, eles compararam os homicídios dessa região com outras regiões violentas e não violentas, bem como com outros bairros do município. Nessa perspectiva, os autores revelaram que, nos primeiros seis meses do programa, alcançou-se 69% de redução no número médio de homicídios na região piloto.

Em última análise, Silva et al (2018) utilizaram uma combinação das metodologias de *difference-in-difference* e de escore por pareamento para estimar os impactos do programa nos territórios atuantes. Com isso, os resultados indicaram que o programa pode ter impedido, em média, 65 homicídios por ano e, fazendo uma estimativa, cerca de 650 mortes ao longo dos dez anos de execução. Todas essas avaliações de impacto refletem um esforço em medir os impactos esperados pelo programa referentes a seu objetivo principal. Como será discutido mais à frente, atualmente, o programa produz muitos outros benefícios para os territórios em que ele atua para além dos efeitos esperados.

Por fim, um ponto importante que merece ser destacado nestes 20 anos de existência do Fica Vivo! versa sobre o impacto da pandemia da COVID-19 na execução do programa. Nesse contexto, o gráfico 4 ilustra a média mensal de jovens atendidos pelo Fica Vivo!, entre 2015 e 2022, e percebe-se que esse indicador já apresentava uma tendência de queda que torna-se bastante acentuada a partir de 2020. Esse comportamento pode ser explicado pelo formato de funcionamento do programa, ou seja, com o distanciamento social imposto pelo contexto pandêmico, as oficinas e os projetos locais, principais atividades desenvolvidas pela política, foram muito prejudicados. Isso ocorreu devido à dificuldade de adaptar a realização das oficinas aos requisitos mínimos de segurança, tais como serem praticadas em espaços abertos e com grande ventilação e fornecerem materiais de higiene (sabonete líquido, álcool em gel) e máscaras para todos os participantes.

Diante do cenário exposto, durante o período mais acentuado da pandemia, muitas oficinas foram suspensas, assim como equipes de oficinairos e gestores sociais foram reduzidas. Enfim, destaca-se que os atendimentos individuais não foram tão prejudicados, posto que foi possível adaptar, tempestivamente, essa atividade ao contexto remoto com a realização destes encontros via plataformas de videoconferência.

Gráfico 4: Média mensal de jovens atendidos pelo Fica Vivo! - 2013 - 2022



Fonte: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, 2022b. Elaboração Própria.

## 5.2 O Desenho do Programa

Esta seção objetiva apresentar e discutir mais profundamente o desenho do Fica Vivo! para além das informações expostas na seção anterior, isto é, para além dos seus objetivos, seu público-alvo e seus eixos de intervenção. Nessa perspectiva, o conceito de desenho de uma política pública adotado neste trabalho é definido como

o encadeamento lógico-processual - e possivelmente causal - entre os recursos, as atividades e os efeitos produzidos. Para que tenha assegurada sua consistência lógica, esse desenho deve estar apoiado em um quadro de referência conceitual inspirador da solução engendrada para atender a demanda ou mitigar o problema social em questão (JANNUZZI, 2016, p. 18).

Em outras palavras, é o desenho do programa que vai expressar como se desdobram as causas e consequências do problema público a ser enfrentado, refletindo uma das perspectivas de se abordar essa questão. Em seguida, essa ferramenta de sistematização esboça quais os recursos precisam ser disponibilizados e quais ações devem ser executadas, para que os resultados sejam alcançados e os impactos se concretizem. Assim, o desenho da política pública possibilita aos gestores a visualização prévia da cadeia lógica do programa, pressupondo seus insumos, processos, produtos, resultados e impactos, bem como seus pontos

fracos e os riscos de oportunidade envolvidos. Já sobre a Teoria do Programa, o Guia Prático de Análise *Ex ante*, produzido pelo IPEA (2018), reforça que

uma teoria clara é aquela que consegue ser expressa, de forma objetiva, em resumo narrativo (uma frase ou um parágrafo) que expresse como o programa incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo. Sugere-se que a teoria seja descrita informando: se (descreva o desenho do programa), então (descreva os resultados), o que então levará a (descreva os impactos) (IPEA, 2018, p. 94).

Assim, entende-se que, para compreender as dificuldades de monitoramento do programa, é necessário, antes, assimilar a Teoria do Programa, seu Marco Conceitual, seu Marco Lógico e toda a sua estrutura de funcionamento visto que, idealmente, é a partir dessas ferramentas que os indicadores de monitoramento são definidos. Dito de outra forma, os indicadores de monitoramento são escolhidos a fim de refletir todas as etapas do Marco Lógico, determinado pelos formuladores da política pública, bem como o seu Mapa de Processos e Resultados (insumos, atividades, produtos, resultados e impactos), um dos instrumentos utilizados para apresentar e descrever o desenho do programa (IPEA, 2018; MINAS GERAIS, 2022). Desse modo, as etapas sistematizadas no Marco Lógico do programa e, posteriormente, descritas no seu Mapa de Processos e Resultados (MaPR) guardam as relações de causa e efeito previstas pela Teoria do Programa e vão balizar a escolha dos indicadores a serem monitorados.

Em contrapartida, conforme Arretche (2001) adverte, apesar dos manuais de avaliação e monitoramento de políticas públicas oferecerem as mais diversas formas de medir a eficácia, eficiência e efetividade dos programas públicos supor

que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores também implicará uma conclusão negativa acerca de seu desempenho, porque é praticamente impossível que isto ocorra. Em outras palavras, na gestão de programas públicos, é grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução dessas concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores (ARRETCHE, 2001, p. 45).

Dessa maneira, compreende-se que a implementação altera as políticas públicas e que esse descompasso e, portanto, essa distância entre o que os formuladores da política estabeleceram em seu desenho e a tradução disso nas intervenções construídas é comumente evidenciado na realidade concreta. Tais contingências na implementação são influenciadas pelos mais diversos motivos, como por exemplo a conjuntura econômica, política, social e institucional em que essas políticas são executadas, bem como a cadeia de tomada de decisão dos atores que culminam em modificações no desenho da política (ARRETCHE, 2001).

Nessa mesma linha, Lotta (2021) argumenta que as pesquisas que investigam a implementação das políticas públicas devem levar em conta alguns pressupostos. Dentre essas suposições, destaca-se que tais estudos devem observar a política da forma como ela é, “ou seja, não apenas a analisar como ela deveria ser ou como está escrito nas normas em que ela deveria funcionar, mas sim a como ela de fato acontece” (LOTTA, 2021, p. 20), bem como deve-se observar com bastante cautela todos os atores que participam dos processos decisórios que concretizam a política, posto que a implementação de políticas públicas é fortemente interativa (LOTTA, 2021; MENEZES, 2023).

No caso das Políticas Públicas de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, Menezes (2023) evidencia como a execução dos programas da prevenção extrapolam o seu desenho previsto na Lei 23.450/2019, principalmente no que tange às especificidades de cada público e cada território que os programas intervêm. Adicionalmente, ela alerta para o fato de que modificar uma lei ou qualquer dispositivo legal é um procedimento bastante burocrático e sugere que

se fazem essenciais as construções e revisões das Matrizes de Marco Lógico de cada programa, para delimitar e nortear com mais detalhe, propriedade e proximidade os desenhos das intervenções realizadas pelos programas de prevenção, uma vez que esses instrumentos são mais customizáveis e maleáveis que uma lei (MENEZES, 2023, p. 79).

Conforme Beato e Silveira (2014) apontam, existe uma carência acentuada de registros de experiências bem sucedidas referentes às políticas de prevenção na América Latina e que, alinhado a isso, também está a baixa qualidade dos dados e dos sistemas de informação em segurança pública. Segundo os autores,

as implicações desta situação para o desenho e avaliação de políticas de segurança são óbvias. Políticas na área da criminalidade e justiça são efetuadas em voo cego, sem instrumentos e com orientação puramente impressionista. (...) Em suma, a discussão é sobre como gerar dados a respeito de problemas de segurança, como transformá-los em informação, e como traduzir esta informação em conhecimento que permita uma base de ação sólida e passível de avaliação (BEATO; SILVEIRA, 2014, p. 46).

Portanto, ao analisar o Fica Vivo!, abrangendo a complexidade do seu desenho com todas as ferramentas e as informações que ele incorpora, a fim de elucidar suas dificuldades de monitoramento, não pretende-se apenas comparar se seus indicadores monitorados refletem os objetivos e os impactos previstos pelo programa. Muito pelo contrário, entende-se que essas distinções vão existir, mas, dentro das possibilidades existentes no campo da segurança pública, espera-se desvendar o que orienta a escolha dos indicadores atualmente monitorados e se as

informações geradas por esses indicadores são examinadas e utilizadas para aprimorar os rumos da política.

Por fim, para além das ressalvas citadas em relação às diferenças entre a concepção ideal da política e sua materialização na realidade, é importante frisar que toda a discussão presente nesta seção, referente ao desenho formal do programa, será complementada com as informações produzidas pela Avaliação de Desenho do Programa Fica Vivo!, estudo realizado, em 2022, pelo Núcleo de Monitoramento e Avaliação da Fundação João Pinheiro (NIMA/FJP), uma vez que este relatório evidencia muitas nuances relacionadas com a trajetória de implementação do programa e o seu desenho durante seus 20 anos de existência.

### 5.2.1 Marco Lógico e Árvore de Problemas

O capítulo 3 desta pesquisa apresentou como a literatura conceitua e distingue as ferramentas utilizadas para desenhar e formular uma política pública e elencou os principais autores e guias metodológicos dessa seara. Com as conceituações e distinções dos termos que envolvem a construção do desenho de uma política pública, esta subseção apresenta o desenho do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!. Nesse ponto, ressalta-se que os instrumentos serão analisados conforme a nomenclatura apresentada no Portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais (2023), sendo que, atualmente, esse documento traz apenas a Árvore de Problemas e o Quadro Lógico do programa.

Conforme Guedes (2017) aponta, após a institucionalização do Fica Vivo!, através do Decreto 43.334/2003, a metodologia do programa tem sofrido diversas mudanças ao longo do tempo. Segundo a autora, essas modificações ocorreram, principalmente, devido à expansão acentuada do programa e a trocas de gestão da política. Além disso, conforme já foi apontado anteriormente, apenas em 2013, dez anos após a implementação do programa, é que os Marcos Lógicos dos programas da prevenção foram desenvolvidos, fruto da parceria realizada entre o Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP) da Fundação João Pinheiro (FJP) e a Secretaria de Estado de Defesa Social (MENEZES, 2023).

Em primeiro plano, a Árvore de Problemas do Fica Vivo! (anexo A), parte do problema central definido como “os homicídios dolosos de adolescentes e jovens” relacionando-o diretamente com “a resolução violenta e/ou letal de conflitos motivados, sobretudo por intrigas, provocações, desavenças e dívidas”. Para além dessa causa imediata, a Árvore de Problemas do programa relaciona o problema central com outras causas estruturais, como a participação de jovens em conflitos armados que envolvem gangues e grupos rivais, a baixa perspectiva de adolescentes e jovens quanto à circulação e acesso à cidade, a violência

institucional, a dificuldade de acesso à justiça, a naturalização da morte de jovens negros, pobres e com trajetórias de envolvimento com a criminalidade (GUEDES, 2017; CHAVES, 2018; MINAS GERAIS, 2022).

Com o problema central identificado, e suas causas imediatas e estruturais determinadas, o instrumento traça os objetivos gerais e específicos do programa, bem como delimita seu público alvo. Em seguida, a *Árvore de Problemas* exhibe os meios de solução para enfrentar o problema separando-os em dois eixos de ação principais: o eixo de proteção social e o eixo de intervenção estratégica. A partir daí, as atividades são elencadas e os efeitos esperados são previstos para cada um desses eixos que serão discutidos posteriormente. Adicionalmente, destaca-se as cores verde, vermelha e azul, utilizadas no diagrama, não possuem uma legenda associada, fato que dificulta a compreensão dos elementos constituintes da *Árvore de Problemas* (GUEDES, 2017; MINAS GERAIS, 2022). Por fim, sobre os efeitos esperados com a execução das atividades previstas na *Árvore de Problemas*, cita-se:

- i) fortalecer vínculos comunitários e institucionais entre adolescentes e jovens;
- ii) reduzir a restrição de circulação deles pela região onde moram;
- iii) ampliar o acesso a espaços e serviços públicos e comunitários;
- iv) aumentar a participação social, política e cultural de adolescentes e jovens;
- v) aprimorar a interlocução entre a comunidade e o sistema de segurança pública e de justiça (MINAS GERAIS, 2022, p. 29).

Ao recapitular as etapas para a construção da *Árvore de Problemas*, nos moldes do Guia Prático da Metodologia do Marco Lógico (FJP, 2021), nota-se que, após a identificação do problema, deve-se elencar suas causas e consequências e estabelecer uma hierarquia entre essas causas e seus efeitos. Ao separar as causas primárias (geradoras diretas do problema principal) e seus efeitos primários (diretamente decorrentes do problema principal), a intervenção torna-se mais inteligível e auxilia na elaboração do próximo instrumento, a *Árvore de Objetivos*.

No caso da *Árvore de Problemas* do Fica Vivo!, não observa-se a hierarquização das causas e consequências relacionadas com o fenômeno dos homicídios. Como na formulação do problema não houve essa separação, os fatores causais e seus efeitos estão desordenados e não podem ser priorizados. Essa indefinição atravessa o desenho do programa como um todo, posto que ela impede a aderência entre a formulação do problema e suas ações. Conforme a Avaliação de Desenho produzida pelo NIMA (MINAS GERAIS, 2022) evidencia, existe uma confusão entre os objetivos gerais e específicos do programa e suas ações. Nesse sentido, com o passar do tempo, tais objetivos

acabaram se confundindo com ações de outras naturezas, como assistência social, mediação de conflitos, entre outras. Assim, os instrumentos de intervenção do Programa passam a se constituir como fim em si mesmo, em uma ‘confusão’ entre estratégias e objetivos (MINAS GERAIS, 2022, p. 60).

Além da desordem relacionada com os objetivos e as ações do programa, a mesma avaliação revelou que, devido à natureza do programa, que atua em territórios muito distintos entre si, com o passar do tempo, a ausência de um desenho formal impossibilitou “o processo de adaptação das ações a contextos criminais de territórios. A formulação do problema não hierarquizou causas e consequências” (MINAS GERAIS, 2022, p. 61). Dessa maneira, como não foi estabelecido uma hierarquia que associasse, claramente, os problemas e as ações apropriados para gerar uma disposição entre a formulação, o desenho e a implementação, o programa é limitado em nortear suas ações e encontra dificuldades de ser replicado em diferentes territórios.

Assim, o Marco Lógico do Fica Vivo! “parece ter mais uma função ritualística do que de ferramenta de desenvolvimento e monitoramento (...) e carecem de revisões que incorporem novas dinâmicas criminais e novas atuações dos processos cotidianos de implementação (MINAS GERAIS, 2022, p. 64). Nesse sentido, a confecção do Marco Lógico, quase dez anos depois da implementação do programa, teoricamente, deveria orientar a sua execução. No entanto, a avaliação de desenho mostrou que o Marco Lógico é subutilizado no cotidiano operacional de funcionamento do programa, fato que dificulta ainda mais a determinação de quais os indicadores deveriam ser monitorados e quais as formas de comprovar a fonte desses indicadores.

Um ponto importante que merece ser destacado refere-se ao Marco Conceitual do programa, aspecto fundamental para entender quais são as principais interpretações existentes para o fenômeno do crime e sua prevenção, e que vão embasar todos os modelos de intervenção subsequentes. Segundo a Avaliação de Desenho do NIMA (MINAS GERAIS, 2022), o Fica Vivo! agrega, idealmente, na Teoria do Programa cinco teorias que explicam o fenômeno do crime: a teoria da associação diferencial, a teoria da anomia social, as teorias referentes aos contextos de oportunidades, a desorganização social e eficácia coletiva e a teoria dos rótulos.

O que essa avaliação evidenciou é que, em alguma medida, essas teorias orientaram a construção da cadeia lógica causal do programa, ao passo que esse mesmo marco conceitual “não foi utilizado na constituição do desenho de ações mais específicas do programa, estando mais comumente presente “na cabeça” de seus idealizadores, do que em ferramentas de formalização (MINAS GERAIS, 2022, p. 60). De forma geral, o Fica Vivo! possui um marco

conceitual robusto e que consegue incorporar em sua lógica as relações de causalidade justapostas no fenômeno dos homicídios configurando a Teoria do Programa de forma coerente.

Continuando a análise, o anexo B deste trabalho exhibe o Quadro Lógico do Fica Vivo! mencionando os recursos, atividades, produtos, resultados intermediários e finais e impactos para os dois eixos principais do programa, assim como o seu Mapa de Processos e Resultados ilustrado no Anexo C deste trabalho. Conforme a Avaliação de Desenho do Programa Fica Vivo! demonstra, “do ponto de vista do desenho formal (...), o programa teve algum nível de estruturação lógica, que, apesar de ser pouco registrada, está presente na cabeça dos atores envolvidos” (MINAS GERAIS, 2022 p. 64). Adicionalmente, conforme apontado por Guedes (2017), existem algumas divergências entre as informações que constam no Quadro Lógico e o que está descrito no Portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade, como por exemplo, algumas atividades elencadas no Portfólio não constam no Quadro Lógico e serão discutidas posteriormente.

Em termos formais, o Fica Vivo! incorpora, em algum nível, as relações de causalidade relacionadas com o problema público que ele se propõe a enfrentar. Por outro lado, por não ter tido um processo de formulação do desenho e de implementação seguindo todas as etapas orientadas pela literatura, ou seja, a implementação do programa se deu a partir de uma demanda urgente e seu Marco Lógico foi construído dez anos após a sua implementação, o seu desenho ficou comprometido. Conforme o Relatório (MINAS GERAIS, 2022) revela

há um desenho do programa, ele conta com definições do problema que busca enfrentar, delineando suas causas e consequências. Há também definições conceituais claras. Além disso, o desenho define seu público alvo, tendo focalização e definição de cobertura. No entanto, as distinções entre estratégias e fins se deu de maneira precária, sobretudo ao longo dos processos de implementação, e o programa estabeleceu de modo frágil as diferenças entre objetivos gerais e específicos, finais e intermediários. Ao longo do tempo, seus mecanismos de focalização e definição de cobertura perderam seu contorno metodológico, o que fez com que houvesse uma inversão entre “meios e fins”, ou seja, o programa passa a se constituir como um valor em si mesmo, tendo vários de seus procedimentos implementados de forma ritualística (MINAS GERAIS, 2022, p. 63).

Não obstante, apesar de todos os pontos trazidos e analisados referentes às lacunas presentes no desenho do programa, o Fica Vivo! se tornou “um bem em si mesmo, capaz de gerar recursos materiais, sociais e culturais para comunidades e recursos políticos para seus atores” (MINAS GERAIS, 2022, p. 48). Estudos como os de Dias e Souza (2019) apontam que o Fica Vivo! possui muitos outros significados para além do seu objetivo principal, ou seja, os jovens que participam do programa relatam experiências educativas positivas, bem como veem o programa como uma das únicas formas de acessar as práticas de esporte, de cultura e de lazer.

Além disso, o Fica Vivo! também é apontado como um “espaço para se preparar para a inserção no mercado de trabalho, com orientação para as entrevistas de emprego e para a elaboração de currículos” (DIAS; SOUZA, 2019, p.23). Dessa maneira, atualmente, o Fica Vivo! adquiriu legitimidade nos territórios em que ele atua ao oferecer muitos outros benefícios para a população para além daqueles previstos.

Em suma, existe um programa que foi desenhado dez anos após a sua implementação e que, apesar de ter um marco conceitual bem delimitado e uma intervenção baseada em análise de dados, em diagnósticos e em experiências anteriores bem sucedidas, não possui a sua lógica de implementação refletida em seu desenho. Além disso, os procedimentos previstos para o programa são ritualísticos e não orientam a sua execução, bem como

não há uso dos indicadores para mensuração de resultados e impactos, mas, sim, a crença na capacidade de redução de homicídios, a despeito do fato de poder haver a interferência de fatores externos ao programa na ocorrência deste crime (MINAS GERAIS, 2022, p. 63).

Por fim, também é importante discutir as organizações e os atores que participam do programa e como isso é representado em seu desenho. Nessa perspectiva, após a análise focada nos aspectos técnicos do desenho do programa e nos instrumentos utilizados para apresentar essas ferramentas, parte-se agora para a análise do conteúdo de cada um dos seus eixos, proteção social e intervenção estratégica.

### **5.2.2 Eixo Proteção Social**

Conforme prevê o Quadro Lógico do Fica Vivo!, o Programa visa contribuir com a prevenção e a redução de homicídios dolosos, entre jovens de 12 a 24 anos, através de dois eixos de atuação: Proteção Social e Intervenção Estratégica. A interação harmônica entre esses dois eixos é crucial para o funcionamento do programa que, de um lado, fortalece a rede de proteção social da comunidade, ao mesmo tempo em que executa ações de repressão qualificada para mitigar os conflitos e rivalidades violentas entre os jovens acolhidos (MINAS GERAIS, 2023a).

Para tanto, o eixo de proteção social prevê os seguintes recursos, segundo o seu Quadro Lógico: implantação e manutenção de UPC de base territorial (por parte da política); contratação de gestão e equipe técnica; capacitação e supervisão e contratação de serviços. Baseado nestes recursos, o Quadro Lógico traz as atividades previstas para serem implementadas: análise da dinâmica social das violências e da criminalidade; implantação de

oficinas de esporte, cultura e arte; planejamento e execução de projetos locais, interinstitucionais e de circulação e realização de atendimentos individuais.

A primeira atividade prevista para o eixo de proteção social é a análise da dinâmica social das violências e da criminalidade sendo essa atividade muito importante para balizar as seguintes, posto que “as oficinas são implementadas a partir da análise da dinâmica social das violências e da criminalidade articulada à demanda dos adolescentes e jovens de cada território de atuação do Fica Vivo” (MENEZES, 2023, p. 31). Ressalta-se que a dinâmica criminal, segundo a PEPSC, é entendida como “fatos e fenômenos de natureza social, cultural, econômica e territorial que interferem na incidência de violências e de crimes em uma determinada região” (MINAS GERAIS, 2023a, p. 22).

Dentre os exemplos do que seriam os fatores que influenciam a dinâmica criminal e que são observados nestes territórios, elenca-se o

histórico sobre a formação do município e do território atendido; redes de serviços públicos, privados e comunitários existentes; qualidade do atendimento prestado à população pela rede de serviços; existência ou não de violência institucional; mobilidade da população; rivalidade entre indivíduos e grupos; cultura do silêncio; regras locais de convivência; tipos de violências e crimes mais comuns; localidades e horários onde os crimes ocorrem; faixa etária das vítimas e dos agressores; aumento da circulação de pessoas armadas, dentre outros (MINAS GERAIS, 2023a, p. 22).

A próxima atividade citada é a implantação de oficinas de esporte, cultura e arte, espaços são criados a partir da identificação de demanda realizada pelos analistas sociais das Unidades de Prevenção à Criminalidade. Nesse sentido, além das informações trazidas pela análise da dinâmica no território, os analistas também levantam informações por meio do deslocamento e do contato com o público do território para escolherem oicineiro, usualmente uma pessoa que é a referência para a comunidade e que seja capaz de transferir algum ofício, além de ter experiência prévia em trabalhos com adolescentes. Com essas lideranças comunitárias escolhidas, as oficinas objetivam captar os adolescentes e jovens para os espaços onde o programa é executado a fim de criar um vínculo entre o público e o programa (MENEZES, 2023; MINAS GERAIS, 2023a). Além dessa estratégia de aproximação, as oficinas oferecem muito outros benefícios ao possibilitar

- A abertura de espaços para expressão de diferenças e singularidades sem julgamentos morais e preconceituosos;
- A criação de espaços de reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas;
- A promoção da circulação de adolescentes e jovens pela região de moradia;

- O favorecimento da integração entre os adolescentes e jovens atendidos (MINAS GERAIS, 2023a, p. 23).

Dando continuidade, a atividade de planejamento e execução de projetos locais, interinstitucionais e de circulação versa sobre uma série de ações planejadas com início, meio e fim, e que possuem um objetivo estabelecido previamente. No caso dos projetos locais, estes são realizados para oferecer formas alternativas de encontro com os jovens, podendo ser tanto para instaurar a chegada do programa quanto para fortalecer os atendimentos vigentes. Já os projetos de circulação visam “promoverem a circulação do público atendido para além da região de moradia, favorecendo, deste modo, a ampliação das perspectivas de circulação e de acesso à cidade (MINAS GERAIS, 2023a, p. 25). Finalmente, os projetos interinstitucionais se diferem dos anteriores na medida em que suas ações são pensadas para todas as localidades atendidas pelo Fica Vivo!. Tais projetos objetivam

- Fortalecer o vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa;
- Ampliar a perspectiva de circulação e acesso à cidade;
- Favorecer a integração entre os adolescentes e jovens;
- Criar espaços de reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas;
- Ampliar a participação social, política e cultural dos adolescentes e jovens (MINAS GERAIS, 2023a, p.27).

A última atividade prevista no Quadro Lógico para esse eixo são os atendimentos individuais executados pelos analistas sociais e que se baseiam, principalmente, na escuta e compreensão de “como cada adolescente ou jovem atendido subjetiva o contexto social no qual está inserido; como ele se posiciona nas relações que estabelece com os outros, com a realidade do lugar onde mora e com os espaços pelos quais circula” (MINAS GERAIS, 2023a, p. 25). Esses atendimentos vão gerar intervenções individuais que vão resultar em encaminhamentos específicos, sendo que

a direção dos atendimentos individuais deve ser orientada pelo que cada adolescente ou jovem endereça ao Programa e que, ao ser acolhido e interpelado pelo analista que realiza o atendimento, pode favorecer a reflexão sobre a própria trajetória de vida, em especial sobre as condutas de risco que adotam e que podem vir a ser letais ou levar à perda de sua liberdade, seja pelo aprisionamento institucional, seja pela impossibilidade de ir e vir devido aos conflitos (MINAS GERAIS, 2023a, p. 25).

No caso dos fóruns comunitários, esses se constituem com uma ação transversal e incluem outros programas como o Programa de Mediação de Conflitos. Eles são caracterizados por serem “espaços privilegiados onde os adolescentes e jovens podem discutir a realidade local

a partir de suas perspectivas e expectativas, de forma compartilhada com os demais moradores das áreas atendidas” (SOUZA, 2016, p. 95).

Por fim, a atividade de discussão da letalidade e criminalização da juventude aparece na Árvore de Problemas do programa, mas não é citada no Portfólio, não sendo possível compreender o que é essa atividade e qual a sua metodologia de execução. Esses descompassos foram apontados por Guedes (2017) afirmando que

há diversas divergências entre o que está proposto no Marco Lógico, e o que está escrito no Portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade (...) os dois principais documentos informativos relativos ao Programa. Isso se deve ao fato de o Marco Lógico ter sido revisado em 2017, e os demais instrumentos não, resultando em divergências que ainda não foram corrigidas (GUEDES, 2017, p. 39).

Em suma, o eixo de proteção social, através dos recursos e atividades elencados, amplia os mecanismos de prevenção à criminalidade na medida em que intervém diretamente nos fatores de risco e nas causas imediatas relacionadas com as dinâmicas de violência e criminalidade no território. Para tanto, suas ações possuem alguma flexibilidade metodológica para adaptar e conformar suas atividades aos contextos dos territórios ao mesmo tempo em que necessita de uma revisão para aprimorar sua metodologia.

### **5.2.3 Eixo Intervenção Estratégica**

Segundo o Portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais (2023), o eixo de intervenção estratégica é a base de sustentação do eixo de proteção social, sendo caracterizado pela integração de várias instituições, saber: a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, as Polícias Militar e Civil, o Ministério Público, o Poder Judiciário e os Órgãos Municipais de Segurança Pública.

Para alcançar seus objetivos, o eixo de intervenção estratégica prevê os seguintes recursos, segundo o seu Quadro Lógico: grupo especializado de policiamento preventivo; capacitação contínua de efetivo policial (GEPAR); implantação e manutenção do Sistema de Informação do Grupo de Intervenção Estratégica (SIGIE); capacitação e contratação de serviços. Baseado nesses recursos, o Quadro Lógico traz as atividades previstas para serem implementadas: capacitação do policiamento preventivo especializado (GEPAR) e formação e funcionamento de Grupos de Intervenção Estratégica (GIE), em parceria com o Ministério Público.

Sobre as atividades previstas, destaca-se que as atividades elencadas no Quadro Lógico divergem das atividades contidas na Árvore de Problemas do Programa. No caso da

Árvore de Problemas, as atividades previstas são: a operacionalização de Policiamento Preventivo Especializado, por meio do Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco (GEPAR); a operacionalização de Grupos de Intervenção Estratégica (GIE); o fomento e articulação dos órgãos e atores da Segurança Pública e Sistema de Justiça; e reuniões periódicas entre GEPAR e equipes dos CPCs (MINAS GERAIS, 2022; MINAS GERAIS, 2023). Nesse ponto, em consonância com o que foi apontado por Guedes (2017), ressalta-se que, as duas últimas atividades previstas na Árvore de Problemas, não constam no Quadro Lógico do Programa, sendo apenas citadas no Portfólio incompletamente e sem detalhar o que seriam estes recursos. Guedes (2017) demonstrou que existem algumas lacunas no Marco Lógico do programa, principalmente, no que se refere ao eixo de Intervenção Estratégica, sendo que todas essas divergências demonstram a necessidade de revisão e reconstrução do Marco Lógico do programa.

Dando continuidade, a primeira atividade prevista no Quadro Lógico trata da capacitação do policiamento preventivo especializado sendo que o policiamento preventivo é executado pelo Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR) regulamentado pela Instrução 002/05-CG que foi posteriormente revogada e substituída pela Instrução 3.03.20/2016. Antes da sua regulamentação, em 2005, o GEPAR estava obrigatoriamente vinculado às localidades de atuação do Fica Vivo!, visto que esse grupo foi idealizado, em 2002, conjuntamente com o Projeto Piloto no Morro das Pedras que deu origem ao programa.

Tal grupamento, idealmente, baseia a sua atuação em três fundamentos: a prevenção, a repressão qualificada e a promoção social. Os dois primeiros refletem a atuação tradicional do policiamento ostensivo enquanto o terceiro representa a ideia de policiamento comunitário. Com isso, o GEPAR deveria fomentar a aproximação com a população local e favorecer o diálogo com os moradores e as lideranças locais, bem como deveria ampliar a sensação de segurança e articular as instituições da segurança pública e do sistema de justiça (SOUZA, 2016; GOMES, 2020; MINAS GERAIS, 2023a).

No entanto, diversos estudos evidenciam que o GEPAR trata-se, majoritariamente, de uma atividade da Polícia Militar, mesmo sendo prevista no Marco Lógico do Fica Vivo!, visto que o programa não possui nenhum controle sobre as ações executadas por esse grupo, com atuação independente. Um exemplo disso é que o GEPAR atua em territórios que o Fica Vivo! não está presente, apontando uma desvinculação entre o Fica Vivo! e o GEPAR. Conforme Guedes (2017) argumenta

tem-se como uma atividade prevista na metodologia do Programa, algo que não cabe ao próprio programa, ou seja, foge de sua possibilidade de atuação. Tal situação traz um grande risco na execução da metodologia pois a gestão não é capaz de controlar essas ações (GUEDES, 2017, p. 51).

Já a segunda atividade prevista no Quadro Lógico do programa para o eixo de intervenção estratégica versa sobre a formação e funcionamento de Grupos de Intervenção Estratégica (GIE), em parceria com o Ministério Público. Os GIEs são previstos desde a concepção do programa, sendo um espaço importante para a interlocução entre os órgãos que os compõem, tendo como principais ações as:

- Reuniões ordinárias envolvendo os representantes do GIE;
- Levantamento de dados para identificação de pessoas e/ou grupos a serem monitorados;
- Sistematização de informações em relatórios sobre as pessoas/e ou grupos monitorados;
- Análise dos relatórios em articulação com a dinâmica criminal das áreas monitoradas para que se verifiquem as medidas que possam ser adotadas;
- Acompanhamento das medidas adotadas e avaliação dos resultados alcançados;
- Aproximação e integração entre os representantes das instituições componentes do Grupo;
- Trabalho contínuo e ágil, com redução das formalidades (MINAS GERAIS, 2023).

As reuniões realizadas pelos GIEs são muito importantes para fomentar a aproximação entre os diferentes representantes que integram esse grupo ao favorecer “o esclarecimento de dúvidas quanto às funções e limites de atuação de cada órgão, possibilitando a definição de prioridades, percebidas como comuns a todos os envolvidos” (SOUZA, 2016, p. 103). Além de teoricamente contribuir para uma melhor integração, esses encontros são importantes para compartilhar e discutir as informações acerca das especificidades de cada território no que tange às suas dinâmicas criminais locais, bem como são essenciais para o consolidar a cooperação entre essas instituições. Dessa maneira, entre as principais prioridades desse grupo estão “a análise das dinâmicas criminais locais, o alinhamento, a execução e o monitoramento das ações” (SOUZA, 2016, p. 103).

Assim, a articulação entre um policiamento territorial, reproduzido pelo GEPAR, conjuntamente com o alinhamento e a orientação dos órgãos que integram o campo da segurança pública, deveria, idealmente, favorecer a troca de informações e produzir uma maior integração entre essas instituições. No entanto, o eixo de intervenção estratégica do Fica Vivo! possui algumas fragilidades. Nessa perspectiva, Guedes (2017) aponta que existe

uma séria fragilidade no eixo estudado, que está ligada diretamente ao contexto histórico nacional, marcado por uma lógica punitiva e autoritária. Além disso, (...) evidenciou-se um grande desconhecimento acerca do Programa por parte dos diversos atores envolvidos na execução do Eixo de Intervenção Estratégica. Observou-se que há historicamente dentro do Fica Vivo!, grandes dificuldades gerenciais, de continuidade e gestão da informação, que impactam diretamente seus resultados finais, provocando descompassos em sua execução (GUEDES, 2017, p. 6)

Em resumo, o eixo de intervenção estratégica inova em relação a outros modelos de integração entre órgãos governamentais ao incorporar no seu desenho ações que fomentam a participação direta de atores que atuam no nível operacional (SOUZA, 2016). Por outro lado, esse eixo também apresenta incongruências e dificuldades que impactam na execução de suas ações e que, possivelmente, também impactam no monitoramento do programa.

### **5.3 Monitoramento do Fica Vivo!**

Esta seção apresenta os principais instrumentos de pactuação que compreendem o Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!, bem como expõe todos os indicadores monitorados pelos gestores da política atualmente. Além disso, também elenca-se os principais relatórios formais, produzidos a partir das informações registradas, e o fluxo formal de monitoramento do programa. Para tanto, inicialmente, aborda-se os aspectos legais e normativos relacionados com o monitoramento do programa e apresenta-se o Plano Plurianual de Ação Governamental de Minas Gerais (PPAG), o Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) e o Contrato de Gestão nº 002/2019, principais instrumentos de pactuação que determinam os indicadores e as metas relacionados com a PEPSC. Ademais, apresentam-se todos os relatórios produzidos sem entrar no mérito do seu conteúdo, visto que essa discussão será aprofundada no próximo capítulo para, em seguida, listar os indicadores monitorados.

#### **5.3.1 Instrumentos de Pactuação e Indicadores do Fica Vivo!**

Primeiramente, a Lei nº 23.450/2019 estabelece, em seu Art. 5º, que uma das ações adotadas para o alcance dos objetivos da PEPSC deve ser a “realização de avaliações periódicas sobre os impactos e resultados alcançados e sobre a disponibilização e a utilização dos recursos, com vistas ao aprimoramento das ações da política” (MINAS GERAIS, 2019d). Conjuntamente, o Decreto nº 48.659, de 28 de julho de 2023, determina, em seu Art. 34, que uma das atribuições da Subsecretaria de Prevenção Social à Criminalidade é

IV – monitorar a execução e os indicadores da Política de Prevenção Social à Criminalidade, inclusive com dados referentes às parcerias firmadas com os municípios visando à produção de informações que orientem a tomada de decisões (MINAS GERAIS, 2023b).

Além desses dispositivos normativos, os instrumentos de pactuação também são essenciais para compreender as diretrizes e ações planejadas para a política a médio e longo prazo. O primeiro instrumento apresentado é denominado Plano Plurianual de Ação Governamental de Minas Gerais (PPAG), principal ferramenta de médio prazo, prevista na Constituição Federal de 1988, que determina de maneira regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública de Minas Gerais pelos próximos quatro anos. É a partir do PPAG que os entes federados vão conduzir a execução dos recursos públicos por meio do orçamento. Atualmente, o Plano Plurianual vigente em Minas Gerais é o PPAG 2024 -2027 que estabelece os seguintes indicadores e metas para a PEPSC, observados na figura 1.

Nesse sentido, nota-se que existem seis indicadores referentes ao Programa Prevenção à Criminalidade (Programa 129) no PPAG, observados na figura 8, e que cada um desses indicadores está relacionado com cada um dos programas da PEPSC. Assim, o Fica Vivo! possui apenas um indicador determinado por esse instrumento de pactuação, isto é, a média mensal de jovens em oficinas do programa Fica Vivo!. Nesse ponto, destaca-se que, ao observar o PPAG do período anterior (figura 9), isto é, o PPAG 2020 - 2023, ocorreu uma mudança significativa no que tange aos indicadores pactuados.

Figura 8: Indicadores referentes ao Programa 129 - Prevenção à Criminalidade – PPAG 2024 - 2027

PROGRAMA 129 - PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE						
PROGRAMA UNISSETORIAL		ÁREA TEMÁTICA: SEGURANÇA PÚBLICA				
INDICADOR(ES) DO PROGRAMA (UNIDADE DE MEDIDA)	ÍNDICE DE REFERÊNCIA		METAS			
	DATA DE APURAÇÃO	ÍNDICE	2024	2025	2026	2027
MÉDIA MENSAL DE JOVENS EM OFICINAS DO PROGRAMA FICA VIVO! (JOVEM)	30/06/2023	7.342,00	7.750,00	8.000,00	8.500,00	9.000,00
MÉDIA MENSAL DE PESSOAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS (PESSOAS ATENDIDAS/MÊS)	30/06/2023	2.556,00	3.000,00	3.500,00	4.000,00	4.500,00
MÉDIA TRIMESTRAL DE AÇÕES ESTRATÉGICAS JUNTO ÀS UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS (MÉDIA)	30/06/2023	235,00	375,00	425,00	475,00	500,00
MÉDIA TRIMESTRAL DE ARTICULAÇÃO DE REDE DO PROGRAMA SELO PREVENÇÃO MINAS (MÉDIA)	30/06/2023	263,00	266,00	279,00	293,00	308,00
PERCENTUAL DE ADESÃO DOS EGRESSOS ATENDIDOS AO PRESP (%)	30/06/2023	80,44	78,00	78,00	78,00	78,00
PERCENTUAL DE ALTERNATIVAS PENAS CUMPRIDAS (%)	30/06/2023	72,05	72,50	73,00	73,50	74,00

Fonte: Plano Plurianual de Ação Governamental de Minas Gerais 2024 -2027. Adaptado.

Figura 9: Indicadores referentes ao Programa 144 - Prevenção à Criminalidade – PPAG 2020 - 2023

PROGRAMA 144 - PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE						
PROGRAMA MULTISSETORIAL		ÁREA TEMÁTICA: SEGURANÇA PÚBLICA				
INDICADOR(ES) DO PROGRAMA (UNIDADE DE MEDIDA)	ÍNDICE DE REFERÊNCIA		METAS			
	DATA DE APURAÇÃO	ÍNDICE	2020	2021	2022	2023
MÉDIA MENSAL DE JOVENS EM OFICINAS DO PROGRAMA FICA VIVO! (JOVEM)	30/06/2019	9.117,00	9.500,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00
MÉDIA MENSAL DE PESSOAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS (PESSOAS ATENDIDAS/MÊS)	30/06/2019	1.841,00	1.950,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
PERCENTUAL DE ADEÇÃO DOS EGRESSOS ATENDIDOS PELO PRESP (%)	30/06/2019	78,10	80,00	81,00	82,00	83,00
PERCENTUAL DE ALTERNATIVAS PENAIS CUMPRIDAS (%)	30/06/2019	71,00	72,00	73,00	74,00	75,00
PERCENTUAL DE SOLUÇÃO PACÍFICA EM CASOS DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS (%)	31/08/2019	85,19	85,00	85,50	86,00	86,50
TAXA DE HOMICÍDIOS POR CEM MIL HABITANTES NAS ÁREAS DE ABRANGÊNCIA DOS PROGRAMAS FICA VIVO E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS (NÚMERO DE HOMICÍDIOS/100 MIL HABITANTES)	30/06/2019	31,54	26,00	25,00	24,00	23,00

Fonte: Plano Plurianual de Ação Governamental de Minas Gerais 2020 -2023. Adaptado.

A mudança observada refere-se ao indicador Média Móvel da Taxa de Homicídios por cem mil habitantes nas áreas de abrangência dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos, programas de base territorial. Nesse contexto, indicadores que envolvem o acompanhamento da taxa de homicídio são complexos e de difícil medição, posto que o fenômeno do homicídio é multicausal e possui inúmeros fatores incidindo e atuando sobre ele.

Já o segundo instrumento pactuado refere-se ao Plano Estratégico da SEJUSP para o período entre 2022 e 2026 e, assim sendo, esse instrumento traz dois projetos importantes para os temas tratados neste trabalho, ilustrados na figura 10. Ressalta-se que esse instrumento

consiste em esforço de traçar o caminho a ser seguido em médio prazo, pelos anos de 2022 a 2026, elucidando as estratégias e garantindo a mobilização dos atores envolvidos para a promoção da segurança objetiva e subjetiva da população do estado de Minas Gerais (SEJUSP, 2022a, p.7).

Figura 10: Programas do Plano Estratégico da SEJUSP 2022 - 2026

PROGRAMA 01	PROGRAMA 07
<b>INTELIGÊNCIA E GESTÃO ESTRATÉGICA DE DADOS</b>	<b>MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA</b>
<b>PROJETO</b>	<b>PROJETO</b>
>> <b>01D.</b> Compartilhamento de dados para execução da política de prevenção social à criminalidade	>> <b>07B.</b> Monitoramento da política de segurança pública
<b>Objetivo específico:</b> Otimizar e promover a sistematização e o compartilhamento de informações, e o desenvolvimento de estratégias conjuntas intra-sejusp e com os demais atores envolvidos na política de prevenção social à criminalidade.	<b>Objetivo específico:</b> Desenvolver e implantar procedimentos de monitoramento da política de segurança pública e gestão de riscos, a fim de qualificar o desenvolvimento preditivo e baseado em evidências.
<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Mapeamento dos dados relevantes para a execução dos programas de prevenção social à criminalidade entre os atores envolvidos no sistema de Justiça e Segurança Pública;</li> <li>2 Definição da estratégia, instrumentos e rotina de compartilhamento de dados para execução e monitoramento dos programas de prevenção social à criminalidade, inclusive pela metodologia Igesp e realização dos Grupos de Intervenção Estratégica (GIE).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Mapeamento das ações que necessitam de implantação e/ou revisão, e qualificação de mecanismos para monitoramento;</li> <li>2 Implantação de mecanismos para monitoramento;</li> <li>3 Definição de estratégia de integração e aplicação/uso dos dados monitorados;</li> <li>4 Elaboração e atualização sistêmica de um caderno de indicadores.</li> </ol>
<b>Áreas envolvidas:</b> Supec (responsável primário), Suint, Depen, Suase, Sulot (corresponsáveis).	<b>Áreas envolvidas:</b> Aest e Suint - Sosp (responsáveis primários), demais áreas da Sejusp (corresponsáveis).

Fonte: Plano Estratégico SEJUSP 2022 -2026. Adaptado.

Um dos projetos exibidos na figura 3 trata do projeto 1D, que compõe o Programa Inteligência e Gestão Estratégica de Dados, e percebe-se que seu objetivo principal é fomentar o compartilhamento e a sistematização dos dados referentes às políticas de prevenção social à criminalidade. Como objetivos específicos, tem-se a

definição da estratégia, instrumentos e rotina de compartilhamento de dados para execução e monitoramento dos programas de prevenção social à criminalidade, inclusive pela metodologia IGESP e realização dos Grupos de Intervenção Estratégica (GIE) (SEJUSP, 2022a, p. 30).

Já o Projeto 07B, ilustrado na mesma figura 10, denominado Monitoramento da Política de Segurança Pública, compõe o Programa Modernização Institucional e Governança. Diferente do programa anterior, que foca apenas nas políticas de prevenção social à criminalidade, tal projeto abarca as demais pastas da Secretaria, possuindo ações genéricas que vão orientar todas as políticas de segurança pública de Minas Gerais. Dentre essas ações, destaca-se a implantação de mecanismos para monitoramento e definição de estratégia de integração e aplicação ou uso dos dados monitorados.

A partir da análise do Plano Estratégico da SEJUSP, observa-se que existem algumas ações voltadas para a otimização e aprimoramento dos processos de monitoramento existentes na Secretaria. Conforme foi apontado por Maia (2018), esse documento é importante para balizar quais são as diretrizes, os programas e as ações que devem orientar as atividades rotineiras da secretaria. Por fim, ressalta-se que para o instrumento analisado, não foram relacionados metas e indicadores para os programas em questão.

Enfim, o último instrumento que pactua metas e indicadores para a PEPSC e, portanto, para o Fica Vivo! é o denominado Contrato de Gestão, um modelo de contratação que permite a execução da PEPSC entre o Estado e uma OSCIP, neste caso o Instituto Elo. Esse instrumento estabelece quais são as atribuições de cada uma das partes, bem como define quais são os indicadores e as metas que devem ser monitorados. No caso do Fica Vivo!, a figura 11 exhibe os quatro indicadores monitorados atualmente. Sobre isso, destaca-se que o Fica Vivo! é o programa que possui a maior quantidade de indicadores dentre os programas da PEPSC. O Plano de Trabalho associado ao Contrato de Gestão nº 002/2019 fornece as metas associadas a esses indicadores, sendo que essas metas são periodicamente monitoradas pela Comissão de Avaliação, podendo ser alteradas por meio de termos aditivos.

Figura 11: Indicadores pactuados pelo Contrato de Gestão para o Programa Fica Vivo!

<b>Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!</b>	2.1	Média mensal de encontros de Oficinas executados por meio do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!
	2.2	Média mensal de jovens participantes nas oficinas do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!
	2.3	Número acumulado de atendimentos realizados pelo Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!
	2.4	Número acumulado de ações de Intervenção Estratégica realizadas através do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!

Fonte: Contrato de Gestão n° 02/2019

Em última análise, cita-se os principais relatórios produzidos a partir do monitoramento do Contrato de Gestão n° 02/2019. O primeiro deles é o Relatório Gerencial de Resultados (RGR), produzidos pelo Instituto Elo trimestralmente, construídos por diferentes atores da Organização Social e que utiliza como base os relatórios qualitativos e quantitativos fornecidos pelas equipes que executam os programas da prevenção e que operam o atendimento ao público (MENEZES, 2023). Ressalta-se que estes relatórios atendem a uma obrigação legal, ou seja, eles são produzidos em atendimento ao Art. 71 da Lei Estadual n° 23.081/2018 e ao Art. 50 do Decreto Estadual n° 47553/2018. No que se refere ao conteúdo dos RGRs, eles são caracterizados por fornecer

o comparativo entre as metas estabelecidas e resultados alcançados, bem como informações relevantes acerca do contexto da execução das atividades previstas, as justificativas para os resultados não alcançados e as propostas de ação para superação dos problemas enfrentados (18° RGR).

O segundo relatório é o denominado Relatório Gerencial Financeiro (RGFs), produzido também pelo Instituto Elo e que traz a prestação de contas com todas as informações orçamentárias do período avaliatório. Já o terceiro relatório produzido são os Relatórios de Monitoramento (RM), produzidos pela Comissão de Avaliação, em atendimento ao Art. 71 da Lei Estadual n° 23.081/18 e ao Art. 52 do Decreto Estadual n° 47.553/18. Esse documento objetiva apresentar

o comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados, acompanhado de informações relevantes acerca da execução, de justificativas para os resultados não alcançados e de propostas de ação para superação dos problemas enfrentados na condução das atividades (18° RM).

Esse relatório é particularmente importante para este trabalho, visto que ele contém todas as informações referentes ao monitoramento do Fica Vivo! para o período avaliatório. Ou seja, os RMs discutem os indicadores e as metas associadas, justificam os resultados alcançados e propõem soluções para as dificuldades descritas pelas equipes que executam o programa nas Unidades de Prevenção à Criminalidade. Por último, cita-se o Relatório da Comissão de

Avaliação, um documento no formato de uma ata de reunião que vai apresentar quais foram os principais pontos discutidos pelos atores que compõem essa comissão.

### 5.3.2 Fluxo Formal de Monitoramento do Fica Vivo!

O fluxo formal de monitoramento do Fica Vivo! está estritamente ligado com as obrigações legais trazidas pela forma como a política é executada, ou seja, via Contrato de Gestão. Os principais instrumentos que regulam este fluxo são o Contrato de Gestão nº 02/2019, a Lei Estadual nº 23.081/2018 e o Decreto nº 47553/2018. No caso do Fica Vivo!, as equipes técnicas que atuam nas Unidades de Prevenção à Criminalidade utilizam duas ferramentas para registrar as informações monitoradas, a planilha unificada que resulta no Relatório Unificado, trazendo os dados qualitativos e quantitativos do programa, e a planilha de cadastro de jovens, ambas conformes modelos disponibilizados pela SEJUSP/SUPEC. Estes dois documentos são enviados tanto ao Instituto Elo quanto ao setor de Gestão da Informação da SEJUSP/SUPEC, sendo o Instituto Elo responsável por compilar e apresentar estes dados no prazo estipulado pela legislação (MINAS GERAIS, 2019a). Todos estes instrumentos serão discutidos detalhadamente no próximo capítulo.

Em síntese, este capítulo apresentou a história do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo! com seus principais fatos relevantes durante seus 20 anos de execução. Adicionalmente, aprofundou-se no desenho do programa ao analisar as ferramentas de formulação da política pública apresentadas no Portfólio, ou seja, sua Árvore de Problemas e seu Quadro Lógico para, em seguida, discutir cada um dos seus eixos de atuação segundo seus recursos, atividades, resultados e efeitos esperados. Por fim, identificou-se os principais instrumentos de pactuação do Governo de Minas Gerais que abarcam a PEPSC e, conseqüentemente, o programa. Por fim, apresentou-se os principais indicadores monitorados e o fluxo formal de monitoramento do programa. Essas informações são essenciais para orientar a discussão do próximo capítulo no qual vai caracterizar o fluxo real do monitoramento do programa com suas principais dificuldades.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta os principais resultados encontrados a partir do levantamento bibliográfico, da análise documental e da realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave relacionados com o fluxo de monitoramento do Fica Vivo!. Para tal, inicia-se a discussão apresentando o fluxo de monitoramento do programa minuciosamente a partir da percepção dos atores entrevistados. Em seguida, discute-se os objetivos concretos do programa e o distanciamento do seu desenho com a sua lógica de implementação para então começar a apresentar a interpretação dos atores no que se refere às principais dificuldades em coletar, registrar e utilizar as informações geradas pelo monitoramento do programa. Por fim, cita-se os principais avanços observados nos últimos anos acerca da atividade de monitoramento com seus principais desafios.

### 6.1 Fluxo de monitoramento do Fica Vivo!

Antes de apresentar todas as informações levantadas por esta pesquisa, é necessário apresentar o fluxo de monitoramento do Fica Vivo!, apontando seus detalhes, para além das formalidades provenientes das obrigações legais de prestação de contas advindas do Contrato de Gestão nº 002/2019. Nessa perspectiva, essa subseção discute e analisa alguns dos instrumentos utilizados neste fluxo, bem como apresenta as percepções dos atores sobre este tema.

Conforme foi ressaltado no capítulo 5, o fluxo formal de monitoramento do programa está estritamente ligado aos instrumentos jurídicos que regem o Contrato de Gestão nº 002/2019, sendo obrigatório a confecção trimestral dos seguintes documentos: o Relatório Gerencial de Resultados (RGR), o Relatório de Monitoramento (RM) e o Relatório da Comissão de Avaliação (RCA). Conforme os entrevistados descreveram, os indicadores acompanhados pela Organização Social parceira, neste caso, o Instituto Elo, bem como a metodologia de cálculo e suas metas relacionadas, residem no Programa de Trabalho. Esse Programa de Trabalho é modificado periodicamente através de um termo aditivo.

Hoje é um contrato de gestão, né, mas esse contrato de gestão, no seu plano de trabalho, ele prevê uma sistemática de acompanhamento e de monitoramento de todos os programas, de todas as ações que são executadas. Então, nesse programa de trabalho são elencados alguns indicadores que são acompanhados mensalmente entre a SUPEC e entre a OS parceira. Então, pensando, a gente pegou esses indicadores a partir do desenho do marco lógico do Fica Vivo, e aí a gente elencou esses indicadores como aqueles prioritários para o acompanhamento do Contrato de Gestão. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Primeiramente, os RGRs são produzidos pelo Instituto ELO, ao final de cada período avaliatório trimestral, a partir das informações reportadas por cada uma das Unidades de Prevenção à Criminalidade e traz todos os dados consolidados no trimestre relacionados com os indicadores dos programas da PEPSC. Além disso, neste documento encontram-se as justificativas para o não cumprimento das metas, os produtos desenvolvidos e os comprovantes de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária. Após confeccionar este documento, a OS parceira o envia para a SUPEC analisar e dar o seu parecer por meio do RM, conforme destacam os entrevistados:

O Departamento de Monitoramento (Instituto Elo), sempre que tem um fechamento de um período avaliatório (...) compila todos os dados de todos os programas, de todos os indicadores, produtos, faz uma análise e apresenta para o Estado, neste caso a SUPEC, por meio de um documento chamado Relatório Gerencial de Resultados. (Entrevistado 1 - SUPEC)

A SUPEC vai receber o Relatório Gerencial de Resultados e a partir disso, a gente faz o Relatório de Monitoramento tratando algumas questões que foram trazidas pelo RGR, que é o relatório gerencial de resultados (...) Então o Instituto Elo faz o RGR e manda para a SUPEC. A SUPEC responde com o Relatório de Monitoramento. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Nesse sentido, o Relatório de Monitoramento é uma resposta da SUPEC para todas as análises quantitativas e qualitativas realizadas pelo Instituto ELO, com possíveis correções e refinamento dessas informações. Por fim, o Relatório da Comissão de Avaliação possui o formato de uma ata de reunião e apresenta as discussões realizadas pelos integrantes da comissão nos quais discutem a prestação de contas do contrato de gestão, com as metas e os produtos pactuados. Desse modo, as discussões que ocorrem nestes espaços possuem natureza gerencial, sem uma discussão mais analítica e aprofundada acerca dos indicadores e dos dados qualitativos dos programas.

Sempre que fecha um período avaliatório, no mês subsequente, essa comissão se reúne para fazer a discussão de como foi a prestação da política pública do ponto de vista dos indicadores, dos produtos pactuados no contrato de gestão, naquele período avaliatório. (Entrevistado 1 - SUPEC)

Depois disso, tem uma reunião da comissão de avaliação do contrato de gestão, que avalia todos os indicadores, que dá uma nota para a parceria, e a partir dessa nota, que é feito o repasse de recurso financeiro para continuidade das ações. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Nessa comissão de avaliação, a gente tem aí todos os atores estratégicos e onde a gente vai fazer, eu chamo de uma sustentação moral do atingimento ou não de cada indicador. (Entrevistado 2 - SUPEC)

No caso do Fica Vivo, o ponto de partida para a produção das informações que compõem os RGRs se dá no preenchimento de dois instrumentos distintos, a Planilha do Relatório Unificado e a Planilha do Cadastro de Jovens, ilustradas nas figuras 12 e 13. O



Violências possui campos de preenchimento, sobre as dinâmicas sociais das violências e da criminalidade percebidas pelas equipes técnicas. Além disso, essas equipes devem articular tal dinâmica com outras características do território e possíveis encaminhamentos para subsidiar ações da proteção social que possam interferir na dinâmica relatada. Essas informações são muito importantes para mapear as dinâmicas de violência do território, bem como ajudam a entender a especificidade desse território na medida em que qualifica, descreve e analisa os conflitos existentes. Nesse ponto, o Entrevistado 5 relata a importância dos dados qualitativos do programa:

Então, quando eu falo assim, os nossos formulários, os nossos instrumentais, igual, por exemplo, o nosso Relatório Unificado, ele não contempla o que a gente faz na prática mesmo. Então, a nossa equipe aqui, a gente dá um jeito de enfiar tudo lá. A gente tem um campo de observação, a gente coloca reunião de rede, porque a gente faz numa média que, se a gente fizer pouca, a gente faz cinco reuniões no mês, e reuniões que são decisivas para realizar o trabalho, e tal, e isso não aparece, assim, isso não é contabilizado, então, a gente coloca ali. (Entrevistado 5 – Analista Social FV!)

A gente tem essa noção também de que tem algo que diz do impacto, né, tem algo que diz desses resultados que eles não são mensuráveis pelos números frios, que eles são mensuráveis pela parte qualitativa, que não dá para aparecer aqui. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Um outro ponto que chama atenção nessa aba são os campos para registro dos números de homicídios contabilizados mensalmente no território. Desse modo, apesar da taxa de homicídio não ser um indicador presente no Contrato de Gestão 002/2019, o número absoluto de homicídios é registrado pelas equipes técnicas e acompanhado pelo Instituto ELO e pela SUPEC. Sobre isso, o entrevistado 2 afirma que

Independente da SUPEC não colocar dentro de uma cartela de indicadores pactuados no Contrato de Gestão a redução de homicídios, a gente mensura essa redução em todos os territórios. Então, esse é um indicador que não é formalizado no Contrato de Gestão, mas que sim, a gente acompanha dentro dos contextos. Então, a gente mensalmente recebe de todas as áreas monitoradas pelo Fica Vivo, qual é a redução histórica e a gente tem sempre o número de homicídios do período daquele ano comparado com o mesmo período do ano anterior. E é onde a gente vai dizendo, olha, ainda estamos com um processo de redução. (Entrevistado 2 - SUPEC)

Dando continuidade, a Planilha do Relatório Unificado é preenchida mensalmente pelos analistas sociais e deve ser enviada tanto para a Assessoria de Gestão da Informação (AGI) da SUPEC quanto para o Departamento de Monitoramento do Instituto Elo, dentro do prazo estipulado no Contrato de Gestão. Ademais, as oficinas possuem listas de presença coletadas pelos oficinairos e repassadas para os analistas sociais, configurando mais um instrumento de coleta dos dados do programa, conforme relatou o Entrevistado 1:

Esses que são mais vinculados a atendimento são de responsabilidade de confecção e preenchimento por parte dos oficinheiros e dos analistas sociais, das unidades de prevenção, né? Por exemplo, os oficinheiros, eles têm que entregar uma fonte de comprovação da atividade realizada que é a lista de presença da oficina. (Entrevistado 1 - SUPEC).

Dessa maneira, mensalmente as planilhas preenchidas são reportadas para a SUPEC e para o Instituto ELO conforme descreve os entrevistados:

Então, os analistas sociais que estão na ponta [...] eles são responsáveis pelo preenchimento mensal da Planilha do Relatório Unificado, que é esse instrumental que a AGI produz, e envia para essas equipes que são contratadas pelo Instituto ELO, para que mensalmente eles preencham esses relatórios com informações a respeito da execução do programa. Então, a gente chama de relatório unificado porque é um relatório quantitativo [...] esse relatório precisa ser enviado para a Assessoria de Gestão da Informação e para o Instituto ELO mensalmente, dentro do prazo que foi estabelecido no contrato de gestão. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Após o recebimento desse apanhado de dados de cada uma das 32 Unidades de Prevenção à Criminalidade que executam o Fica Vivo!, a SUPEC faz o tratamento desses dados e posterior armazenamento para que eles possam ser utilizados na confecção do RGR. Nesse ponto, os entrevistados apontaram muitas dificuldades em organizar e consolidar todas essas informações, bem como existe uma insegurança na forma com que esses dados são armazenados. Tais limitações tecnológicas relacionadas com a organização das informações, bem como os procedimentos relacionados com essa etapa foram descritos pelos entrevistados da seguinte forma:

A AGI faz o tratamento dessas informações, então, nós recebemos tudo isso por e-mail, porque aí é um parêntese, não temos sistema, né, a gente trabalha com um monitoramento bem manual, bem precário, assim, a gente pode até dizer, porque o Excel também é precário, né, então, a gente trabalha com o Excel, então, a gente recebe essas planilhas todas por e-mail, e aí, no caso específico do Fica Vivo, eu tô falando de 32 planilhas até o terceiro dia útil de todos os meses. A pessoa na nossa equipe responsável pelo programa Fica Vivo baixa todas essas planilhas e confere o preenchimento, porque a planilha, ela tem alguns campos que são essenciais para a gente fazer a compilação dos indicadores, então, tem alguns campos que são obrigatórios de preenchimento, e tem outros que, óbvio, se eu não fiz nenhum atendimento individual, não tem por que eu preencher a parte qualitativa, então, esse campo fica sem preenchimento [...] e aí a gente faz o armazenamento dessas planilhas na rede da Cidade Administrativa. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Quando a SUPEC vai fazer o armazenamento do Contrato de Gestão, trimestralmente, as informações que são apresentadas pelo Instituto Elo, precisam estar batendo com as informações do Estado, então, por mais que seja, às vezes, a equipe enviou o mesmo e-mail para a AGI, para o Instituto ELO, às vezes a equipe faz uma retificação, às vezes a gente identifica um erro, às vezes é uma equipe não salvou, enfim, a gente sempre confere essas informações, para que a gente tenha uma, uma uniformidade, né, uma unicidade nesse número. Por quê? Porque, pela legislação do contrato de

gestão, essas, essa parceria, ela precisa ser avaliada trimestralmente. Então, a cada final de período avaliatório, então, de três em três meses, a gente configura um período avaliatório, e ao final desse período o Instituto ELO produz um Relatório Gerencial de Resultados, e esse relatório, ele diz tudo o que foi feito naquele período. (Entrevistado 3 - SUPEC)

No relato acima, nota-se que existe uma forte limitação relacionada com as ferramentas utilizadas para organizar e armazenar os dados, sendo que essa característica, não só do Fica Vivo! como a maior parte das políticas públicas executadas pelo Estado, será discutida posteriormente, na seção 6.5. Além disso, destaca-se a precaução e o cuidado dos atores que consolidam essas informações no que se refere aos dados que influenciam nos indicadores previstos no Plano de Trabalho. Nesse sentido, os dados que impactam diretamente nos indicadores monitorados pelo Contrato de Gestão e, conseqüentemente, na captação de recursos, possuem um rigor maior na consolidação e se tornam prioritários.

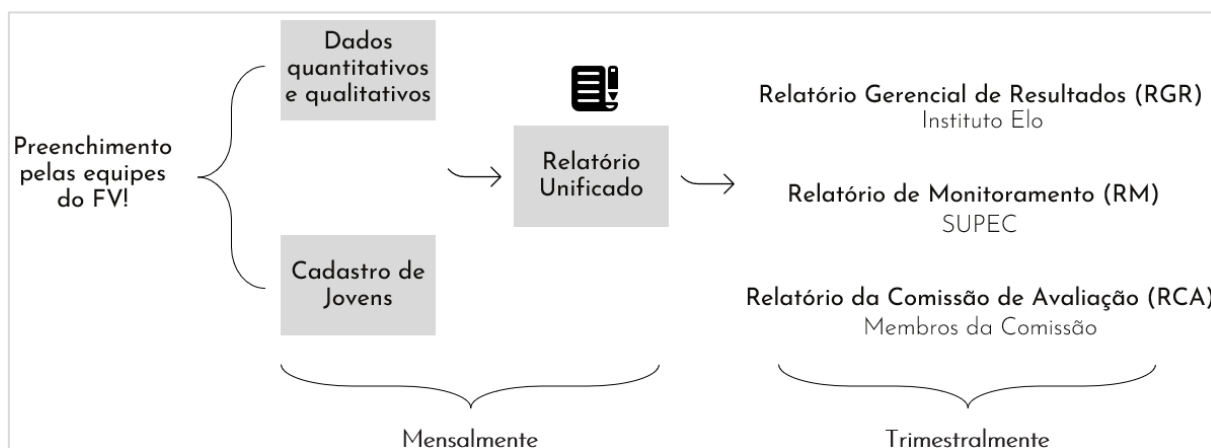
Já a Planilha de Cadastro de Jovens possui muitos campos para preenchimento com informações demográficas e socioeconômicas, como a idade, raça, gênero, escolaridade, saúde, habitação e etc, bem como são registradas as participações dos jovens em oficinas. Sobre esse fluxo, os entrevistados relatam

O cadastro de jovens é uma planilha separada, e ele é, literalmente, um cadastro de jovens, é uma planilha onde a gente coloca o nome de todos os adolescentes que são atendidos, e algumas informações demográficas sobre eles também. Então, é a partir disso que a gente consegue ver a idade, o perfil de sexo, de ensino, de habitação, enfim, de saúde, né, a gente consegue traçar, e um perfil desse público que a gente atende, de raça, né, gênero também, a gente tem feito um recorte sobre isso, né, nas nossas planilhas. Então, e a gente faz também nessa planilha o acompanhamento da vinculação desse adolescente a cada oficina. (Entrevistado 3 - SUPEC)

A partir da descrição do fluxo de monitoramento do Fica Vivo!, percebe-se algumas questões importantes sobre o Cadastro de Jovens. A primeira delas é o fato dessas informações serem registradas em um instrumento distinto do restante dos dados do programa, e nesse contexto, conforme o Entrevistado 3 relata, existe um esforço grande por parte dos atores da política no que se refere a unificação destas duas planilhas cujas ainda são preenchidas separadamente. O segundo ponto importante evidenciado na descrição do fluxo refere-se a dificuldade intrínseca do programa em coletar informações do seu público alvo, isto é, os jovens atendidos pelo programa podem estar envolvidos com a criminalidade e terem receio de dar informações pessoais, como nome, idade e nome dos pais. Ressalta-se que as questões relacionadas com a coleta dos dados e, especialmente, as dificuldades relacionadas com o Cadastro de Jovens serão discutidas mais adiante, na seção 6.4.

Com o fluxo de monitoramento do Fica Vivo! descrito e ilustrado na figura 14, parte-se para a análise dos principais desafios relacionados com esses procedimentos, especialmente, referentes ao próprio desenho do programa e a sua forma de execução via Contrato de Gestão, bem como as dificuldades operacionais na coleta, registro, organização e utilização dessas informações. Por fim, apresenta-se os avanços relacionados com a metodologia do programa e com as ferramentas e instrumentos utilizados, assim como destaca-se as perspectivas futuras para aprimoramento da atividade de monitoramento do Fica Vivo!.

Figura 14: Fluxo formal de monitoramento do Fica Vivo!



Fonte: Elaboração Própria

## 6.2 Percepção dos atores sobre o desenho do Fica Vivo!

Apesar do Fica Vivo! ter 20 anos de existência e ser uma política pública consolidada no Estado de Minas Gerais, a revisão bibliográfica evidenciou como o seu desenho e, portanto, seu Marco Lógico, não representa a realidade do programa que vai muito além dos seus objetivos, seus resultados ou impactos previstos. Com o Marco Lógico construído após 10 anos de implementação do programa, conforme a Avaliação de Desenho do NIMA (MINAS GERAIS, 2022) evidenciou, essa ferramenta possui um papel mais ritualístico do que operacional no cotidiano da execução do programa. Diante desse cenário, essa seção apresenta a percepção dos atores quanto ao desenho do programa e o seu distanciamento com a realidade concreta, bem como discute os seus benefícios para além daqueles previstos no Marco Lógico. Salienta-se a importância dessa discussão, visto que, a escolha dos indicadores monitorados pelo programa deveria ser orientada pelo Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do Fica Vivo!.

Em primeira análise, quando os entrevistados foram questionados sobre os objetivos e os benefícios do programa, eles citaram muitos impactos positivos que não estavam

previstos no desenho inicial, como por exemplo a garantia de acesso a direitos, o fomento à participação social e ao ingresso dos adolescentes e jovens no mercado de trabalho. Sobre tais benefícios, os entrevistados relatam:

A nossa capacidade de fomentar a participação no controle social, nesse público, isso eu acho muito fantástico. Primeiro porque eu percebo na prática do trabalho que participação em controle social para adolescente jovem, a gente fomenta muito que eles participem de espaços formais de participação, esses são informais, né, assim, mas espaços formais também, como conselhos, conferências, eu acho isso muito massa (...) Eu acho que acesso a direitos também é algo que o programa, a presença do programa impacta muito, então eu acho que ampliar a garantia de acesso a direitos para além da garantia do direito à vida é algo também que é muito, muito forte no programa. (Entrevistado 1 - SUPEC)

O Fica Vivo é porta de entrada para acesso a direitos, para acesso a outras construções e possibilidades de vida, ou até, é, a gente não usa isso no Fica Vivo, mas eu tenho essa leitura tendo passado pela saúde, de que, em muitos momentos, a gente faz uma redução de dano ali em favor da vida, né, que é de dar um tempo, de diminuir os fatores de risco, é aumentar os fatores de proteção, é, sem julgamento, né, sem julgamento do, do pertencimento daquele jovem, da identidade dele, do com que ele se vincula, eu acho. (Entrevistado 4 – Gestor Social FV!)

Então, eu percebo o Fica Vivo como uma política ainda muito ousada, sabe, eu acho que ele traz uma ousadia no seu fazer, não tanto no que a gente tem metodologicamente, no que está descrito, eu acho que lá a gente ainda tem muitas deficiências, eu acho que lá, na verdade, não retrata o que de fato é o Fica Vivo, sabe, eu acho que lá não está posto o que é o Fica Vivo, a gente precisa melhorar isso lá, e então ele é muito ousado, ele ainda está na contramão, não só na questão legal, mas na questão cultural mesmo, enquanto a gente tem uma sociedade que é punitiva, uma sociedade que busca, que visa o encarceramento, que visa a eliminação mesmo dos jovens negros periféricos, o Fica Vivo quer mantê-los vivos, então daí a gente já tem um desafio que é muito grande, uma pauta que a gente precisa convencer o outro, convencer o público e convencer a gente mesmo, porque as nossas vivências culturais e históricas, elas nos trazem isso também, não adianta, então eu falo que o tempo todo a gente tem que voltar ao nosso objetivo, qual é o objetivo que eu tenho aqui mesmo, porque senão a gente se perde, inclusive nas milhares de demandas que o território nos traz. (Entrevistado 5 – Analista Social FV!)

Mas é algo muito gratificante no sentido que a gente está falando, de atendimento para adultos, mas também é no sentido da transformação para a vida das pessoas. A gente sempre está visitando os espaços, conversando com jovens, quando você vê, escuta as histórias e vê as histórias, vê a realidade das pessoas transformadas, é muito rico, para a gente, faz valer a pena todo esse esforço, de todo mundo. Muitos depoimentos que a gente tem, das pessoas falando dos programas, que os programas modificam a vida delas, os oficinairos também, a gente tem mais contato, é bem gratificante. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

A partir dos relatos, observa-se que o Fica Vivo! é um programa complexo e que impacta os territórios em que ele atua de diversas formas e, nesse sentido, é evidente como o conceito de segurança cidadã é apropriado pelo programa e posto em prática quando os

entrevistados relatam que o programa é uma porta de entrada para o acesso a direitos. Nesse sentido, ao ofertar as oficinas, o Fica Vivo! considera a multidimensionalidade do fenômeno da violência e fomenta a coesão social com intervenções articuladas que façam os jovens adquirirem capital social e se afastarem dos fatores de risco que favorecem a criminalidade. Além disso, conforme os entrevistados relataram, o acesso ao mercado de trabalho a novas possibilidades de vida também demonstra como o programa consegue inserir o conceito de segurança cidadã em sua lógica.

Além disso, como o Entrevistado 5 destaca, o Fica Vivo! é um programa muito ousado na medida em vai na contramão das ações punitivas que resultam no encarceramento em massa e no etiquetamento dos jovens envolvidos com a criminalidade. Por fim, destaca-se também o final da fala do Entrevistado 5 referentes às outras incontáveis demandas que surgem no território evidenciando como o Fica Vivo! não é apenas um programa de prevenção de homicídios. É um programa intersetorial que conversa com as políticas da assistência social, da saúde, educação e etc. Portanto, o Fica Vivo! representa um espaço de acesso a direitos, de promoção das políticas sociais e um espaço no qual os cidadãos podem externalizar suas demandas e serem ouvidos ao fomentar a participação social.

Em segunda análise, o programa apresentar essas distorções de implementação é algo corriqueiro nas Políticas Públicas, conforme já foi discutido no levantamento bibliográfico. No entanto, as especificidades resultantes da trajetória e da complexidade do programa, ou seja, a confecção do seu desenho 10 anos após sua implementação, bem como o distanciamento entre a sua execução e o que está previsto em seu portfólio, faz urgir a necessidade de revisão do Marco Lógico do Programa. Sobre a história do programa, o Entrevistado 1 relata

Lá em 2003, 2002, se a gente tivesse uma discussão mais amadurecida sobre monitoramento, avaliação de política pública, a gente não teria feito uma política pública tão no afeto, tão no tirocínio. E a gente tinha estabelecido essa prática lá no início do programa. (Entrevistado 1 - SUPEC)

Sabe-se que a discussão sobre Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas é algo recente e que as metodologias oferecidas por esse campo do conhecimento só agora estão sendo conhecidas e apropriadas pelos atores que implementam e executam a política. Além disso, observou-se, nos últimos anos, grandes avanços no que tange a essas metodologias, fato que reforça ainda mais a necessidade de revisar o Marco Lógico do programa utilizando técnicas mais atuais e refinadas acerca do desenho de políticas públicas.

Sobre a necessidade de revisão do Marco Lógico, os entrevistados relatam:

Eu penso assim, acho mesmo que a gente precisa fazer para ontem uma revisão do Marco Lógico, do Fica Vivo, sabe, assim? o que a gente tem desenhado

hoje, metodologicamente, do Fica Vivo distanciou muito já na prática, há muitos anos, sabe? Até aquela discussão dos meninos se matando em virtude do conflito de gangues e grupos rivais, nossa, isso diminuiu tanto. Nós temos um tráfico de drogas, assim, muito mais efetivo. Então, assim, essa coisa de grupos rivais, um menino daqui querendo matar um de cá, ter tem, mas hoje a gente tem um tráfico aqui em Minas muito mais mercantilista, assim, muito mais profissional nesse sentido. E o Fica Vivo, quando ele coloca ali o homicídio doloso no seu aspecto de objetivo, quando a gente traz esse fenômeno, assim, de conflito de grupos e gangues rivais, que está lá no Marco Lógico como um dos aspectos estruturais. Tem, tem, mas hoje tem outras pautas, o machismo os meninos estão matando e morrendo muito. Assim, porque eles entendem que eles são os donos das meninas e se um ou outro mexer com a menina no baile funk, isso está autorizando ele a matar. E mata ela e mata o cantor que mexeu com ela ou que mexeu com ele, seja lá qual for a configuração do relacionamento, sabe? Então, assim, a gente precisa rever o Marco Lógico do Fica Vivo para ontem, sabe? (Entrevistado 1 - SUPEC)

A gente precisa fazer a revisão do Marco Lógico e aí, quem sabe repactuar os indicadores. É uma das etapas da produção do Marco Lógico, sabe? Do desenho de novos indicadores ou mesmo a gente qualificar os que a gente já tem com inscrições um pouco mais fidedignas à realidade atual do programa” (Entrevistado 1 - SUPEC)

Então, eu acho que o marco lógico vai mexer muito, assim, vai revirar o programa. Principalmente, até para dar resposta a alguns questionamentos que a gente (SUPEC) sempre vem sofrendo, assim, né, e que são questionamentos que estão baseados em dados, assim, sabe? Então, isso pra gente é importante. (Entrevistado 2 - SUPEC)

Agora, eu acho que o Marco Lógico vai mexer em muitos outros cernes do programa que são importantes. Talvez ele traga um pouco mais de refinamento nisso que a gente tá falando, de ter um indicador focado em homicídios, já que é um programa de controle de homicídios, eu acho que a gente vai caminhar nesse sentido, e acho, assim, que à medida que a gente refina o Marco Lógico, a chance da gente ter um monitoramento mais adequado, a gente ter, é muito maior, porque eu acho que a gente vai construir indicadores que vão cada vez mais alinhados com a realidade. E o programa vem amadurecendo nessa perspectiva de recolhimento ou de registro, né, das informações. (Entrevistado 2 - SUPEC)

O fato de não sermos uma política engessada, ela me dá abertura, por exemplo, para poder, igual ontem, fazer uma ação aqui que tinha como foco as pessoas em situação de rua, que não é necessariamente o nosso público, a nossa faixa etária, mas que, através disso, eu consigo fazer uma análise que me dá a possibilidade de fazer um melhor atendimento para o jovem (...) Assim, eu acho que nesse momento de revisão do Marco Lógico provavelmente vai ser muito discutida essa questão de unificar mais essas estratégias e metodologias, né? Mas sem engessar demais o programa, porque são territórios muito diferentes do que ele atua. Isso daí é uma fragilidade que a gente tem, essa falta de unicidade, de comando único (Entrevistado 5 – Analista Social FV!)

Baseado nestes relatos, alguns aspectos se tornam bem evidentes e serão discutidos a seguir. O primeiro deles trata da necessidade de revisão do Marco Lógico do programa, que é reforçada por vários dos entrevistados e também pela Avaliação de Desenho realizada pelo NIMA (MINAS GERAIS, 2022). A revisão do Marco Lógico vai permitir a revisitação das

teorias criminológicas que embasam o programa, bem como vai repensar toda a lógica causal que resulta no envolvimento de jovens de 12 a 24 anos com a criminalidade em territórios com alta vulnerabilidade social. Por exemplo, em 2003, a rivalidade entre gangues e grupos rivais se mostrava como uma causa evidente para o aumento de homicídios entre essa faixa etária, mas será que isso permanece da mesma maneira 20 anos depois? Esse tipo de questionamento deve ser fomentado e incorporado no desenho do Fica Vivo!.

Um outro tema importante trazido pelo Entrevistado 1 aborda a violência contra a mulher e o feminicídio. A percepção desse entrevistado é que a violência contra a mulher constitui uma causa muito relevante que explica o fenômeno da criminalidade violenta nestes territórios. Salienta-se que, durante a pandemia, alguns estudos evidenciaram como a violência contra a mulher explodiu, sendo um aspecto importante para repensar tanto a lógica do programa quanto o seu público alvo. Da mesma forma, com a dinâmica do tráfico de drogas nestes territórios ficando mais perceptível, que antes não eram considerados no desenho do programa, precisam começar a serem discutidas para que intervenções voltadas para essa questão possam ser construídas.

Uma outra questão importante que ficou evidenciado nos relatos dos entrevistados é a importância de se construir um desenho com embasamento em evidências sobre o tema, visto que os atores governamentais são cada vez mais questionados sobre a tomada de decisão orientada por comprovações fundamentadas. Por mais que o desenho das políticas mude com as distorções de implementação ocorridas durante o caminho, ter um desenho minimamente coerente é uma condição indispensável quando o assunto são políticas públicas.

Em penúltima análise, uma questão importante que aparece nos relatos refere-se a importância do Marco Lógico do programa abarcar, mesmo que minimamente, as características qualitativas, visto que essas características são importantes para qualificar os resultados e os impactos do programa. Além disso, destaca-se que, com a revisão do Marco Lógico, novas atividades, produtos, resultados e impactos serão pensados e os indicadores de monitoramento serão escolhidos e repactuados. Dessa maneira, uma das formas de melhorar o monitoramento do Fica Vivo! é revisar seu Marco Lógico para que, dentro das possibilidades, os indicadores sejam reestruturados.

Em última análise, uma questão alertada pelo Entrevistado 5 versa sobre o equilíbrio entre não ter um programa muito engessado, mas que também tenha uma unicidade na metodologia. Atualmente, o desenho do Fica Vivo! permite a possibilidade de atuar de diversas formas dentro do território, como o exemplo de uma ação voltada para os moradores de rua. Portanto, o Marco Lógico do programa deve ser revisado cautelosamente, para que a

metodologia seja uniformizada sem fazer com que o programa se torne inflexível, até mesmo porque a especificidade territorial já dificulta essa unicidade metodológica.

### **6.3 Percepção dos atores sobre o monitoramento do Fica Vivo!**

Essa seção apresenta as percepções mais gerais dos entrevistados sobre o monitoramento do programa, principalmente no que tange aos indicadores monitorados e na forma como o programa é executado, isto é, via parceria com uma Organização Social, neste caso, o Instituto Elo. Conforme já foi discutido no levantamento bibliográfico, atualmente, o Fica Vivo! possui quatro indicadores monitorados, sendo que esse programa é o que possui o maior número de indicadores quando comparado com os outros programas da PEPSC.

Recapitulando, os indicadores do Fica Vivo! monitorados são a média de encontros de oficinas, o número de jovens participantes das oficinas, o número de atendimentos individuais realizados e o número de ações estratégicas (reuniões com o GEPAR e GIE). Nesse contexto, todos esses indicadores são denominados indicadores de esforço, ou seja, indicadores que vão demonstrar a operacionalização do programa. Isso significa que o Fica Vivo! possui indicadores apenas para as etapas de atividades e de produtos e, nos termos de Jannuzzi (2016), esse modo de monitoramento é denominado monitoramento gerencial, posto que esse formato é focado em acompanhar os processos, atividades e produtos marcado por uma intensa rotina de cumprimento de metas estabelecidas. Essa evidência se assemelha aos resultados encontrados por Maia (2018) que já demonstravam a necessidade de superar o desafio da incorporação de outros indicadores para as outras etapas presentes no Mapa de Processos e Resultados do Fica Vivo!.

Por outro lado, quando os Entrevistados foram questionados sobre a possibilidade de aumentar a cartela de indicadores pactuados para existir pelo menos um para cada uma das etapas, foi relatado que não existe recursos humanos suficiente para trabalhar com tantos indicadores, bem como não existe capacidade tecnológica e operacional para registrar e organizar esses dados, o que seria possível apenas com a construção de um sistema e ampliação das equipes que atuam na PEPSC. Assim, para que o monitoramento passe a ser analítico e seja capaz de exprimir as relações causais do programa mostrando seus impactos, é necessário uma série de mudanças complexas e que envolvem diferentes atores governamentais.

Sobre os indicadores, as metas e as dificuldades relacionadas à essa questão, os Entrevistados relatam que:

Então, a gente consegue, hoje, monitorar, calcular, mensurar a capacidade de ofertar política pública para essas comunidades, a gente não tem indicador de

efetividade, então, é muito complexo [...] eu acho que a gente tem bons indicadores, mas eu acho que eles não são suficientes para dizer da capilaridade do Programa Fica Vivo e do efeito dele com a juventude, nas comunidades onde a gente atua. (Entrevistado 1 - SUPEC)

Eu acho que todos os indicadores que nós temos hoje são importantes, porque, embora eles não tragam resultado efetivamente, eles demonstram onde está sendo aplicado o investimento. (Entrevistado 2 - SUPEC)

Nós já fomos provocados, várias vezes, em vários espaços, de pessoas falando que a gente não monitora o que tem que ser monitorado, que a gente tinha que estar olhando se o menino que a gente atendeu, no fica vivo, e se ele passou pelo socioeducativo, pelo prisional, se ele morreu, não morreu. Cara, a gente não tem gente, a gente não tem perna, a gente não tem condição de fazer esse acompanhamento mensal. (Entrevistado 3 - SUPEC)

A construção dos indicadores. Quando a gente tem os indicadores, eu acho que nos ajuda a pensar o nosso objeto de trabalho. O nosso objetivo. Acho que a gente ainda precisa trabalhar um pouco mais em cima dos indicadores. Acho que tem mais coisa para poder indicar. Gosto de trabalhar com a meta. (Entrevistado 5 – Analista Social FV!)

Ao analisar os relatos, observa-se que, mesmo que os indicadores sejam de esforço, eles são importantes para demonstrar para onde o investimento público é aplicado, bem como é evidente para os entrevistados a necessidade de realizar uma avaliação de impacto no programa. Além disso, destaca-se a fala do Entrevistado 5 que é um burocrata de rua e expõe o sentido dos indicadores, isto é, ele argumenta que os indicadores são importantes para pensar a prática do trabalho e refletir sobre os objetivos. Esse fato é importante porque é um indicativo de que o monitoramento tem sentidos distintos para os atores, a depender da posição na cadeia hierárquica, conforme foi discutido no levantamento bibliográfico, sendo que isso impacta a atividade de monitoramento, principalmente no que se refere à coleta de informações, tema da próxima seção.

Um outro tópico importante acerca dos indicadores trata do indicador 2.4, Número acumulado de ações de Intervenção Estratégica realizadas através do Programa Fica Vivo!, o único indicador do eixo de intervenção estratégica. Conforme foi discutido no levantamento bibliográfico, esse é o eixo mais frágil do programa e, a partir da análise dos Relatórios de Monitoramento, ficou evidente essa fragilidade, posto que há uma clara dificuldade em cumprir a meta desse indicador. Adicionalmente, nos RMs existem várias demonstrações de esforços por parte da SUPEC e do Instituto Elo de melhorar os números deste indicador, principalmente relacionadas com as reuniões com o GEPAR, sendo um indicativo de que as informações produzidas no monitoramento são utilizadas para corrigir os rumos da política. Por outro lado, assim como os outros indicadores de esforço, esse indicador diz pouco da efetividade das ações mais basilares do eixo estratégico, são números que mostram que os encontros ocorreram, mas não diz da qualidade desses encontros.

Considerando o aspecto descrito relativo à ação “Reuniões mensais entre UPC e GEPAR” para os 25% de reunião não realizadas, tendo 42% como justificativa “Ausência do comandante do GEPAR” a DPJ tem desenhado estratégias de fortalecimento e manutenção de espaços de construção com a DOP/PMMG a fim de minimizar e reduzir ainda mais este percentual. (16° RM)

Conforme indicado no RGR, permanece o desafio de ampliação de reuniões da Gestão das UPCs com o GEPAR. Considerando as diretrizes de atuação conjunta entre GEPAR e UPC, estabelecida na Resolução 160/2013, a implementação das articulações para a realização da reunião mensal ordinária é de competência da Gestão Social. Por este motivo, agenda prioritária, que contribui para a definição de estratégias nas Reuniões Preparatórias e qualifica a participação na Reunião do GIE Vida. (15° RM)

Ainda que a meta tenha sido alcançada, permanece o desafio, também indicado no RGR, da ampliação do percentual de reuniões entre UPCs e GEPAR. Ainda que as justificativas comportem questões relativas a agendas dos comandantes e gestão social, licenças médicas (...) faz-se necessário o desenho de estratégias, como por exemplo a definição de calendário anual para as referidas reuniões. (12° RM)

#### Sobre isso os entrevistados relatam

Mas entre ter uma reunião porque tem que cumprir um indicador e ter uma reunião porque ela precisa acontecer, ela tem qualidade, existe uma grande distância [...] no GIE Vida, aí eu acho que é uma discussão um pouco mais qualificada, uma arena, assim, porque no GIE Vida a gente introduziu a apresentação dos mapas dos territórios de cada unidade. (Entrevistado 1 - SUPEC)

A discussão tem ficado mais qualitativa nesse sentido, no espaço do GIE Vida. Mas aí é aquilo, a gente começa com a fala da proteção social e aí em seguida passa para o comandante do GEPAR. Quando passa para o comandante do GEPAR, não é regra, mas a sua maioria, eles querem focar nos números e nos crimes. (Entrevistado 1 - SUPEC)

Eu acho que, no espaço do GIE Vida, a gente tem conseguido introduzir mais essa perspectiva de apresentação de um certo monitoramento das ações da política. Mas ainda assim, muito distante de um entendimento dessa discussão que a gente está fazendo aqui, de que política pública tem que ser monitorada. (Entrevistado 1 - SUPEC)

Assim, o indicador 2.4 reflete essa fragilidade, na medida em que traduz um esforço de melhorar a relação entre o eixo de proteção social e o eixo de intervenção estratégica. Apesar do cenário desafiador, as falas dos entrevistados evidenciam os avanços nessa questão, como a apresentação dos mapas dos territórios e a pauta das reuniões do GIE Vida focarem nos dados qualitativos do programa. Por fim, a partir da análise dos RMs e dos relatos, nota-se que os problemas relacionados com a atuação do GEPAR se destacam mais do que a atuação dos atores que compõe o GIE Vida, principalmente com relação a assiduidade desses atores nas reuniões previstas pelo eixo de intervenção estratégica.

Outro tópico importante relacionado com a discussão dos indicadores de monitoramento refere-se ao indicador de taxa de homicídios nos territórios de atuação do Fica Vivo!. Sabe-se que o Fica Vivo! tem como objetivo principal a redução de homicídios entre jovens de 12 a 24 anos e, nesse contexto, se relaciona com um fenômeno muito complexo e que possui muitas causas relacionados. Atualmente, não há perspectiva de incorporar esse indicador no Contrato de Gestão, devido à dificuldade de isolar essa variável de outras interferências externas. Sobre as possibilidades e os principais entraves relacionados com os dados de homicídio, os entrevistados mencionam:

Nós dependemos muito da rede e a gente sabe que quando estamos falando do impacto de homicídios no território, todo mundo tem uma parcela de contribuição e é difícil você isolar a interferência das demais políticas públicas da própria comunidade nessa prevenção que é feita ou nessa redução de homicídios e determinar exatamente o que é só da prevenção. (Entrevistado 2 - SUPEC)

Hoje o que a gente monitora são os indicadores de esforço. Eu acho que aquilo que a gente monitora, que se assemelha mais a um indicador de resultado, não está no contrato de gestão, por a gente entender que o contrato de gestão, ele precisa mensurar, realmente, a parceria, então, aquilo que as equipes estão fazendo, né, em termos de empenho de trabalho mesmo, mas seria o indicador de homicídios, né, então, o acompanhamento que a gente faz dos homicídios nas nossas áreas de abrangência. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Essa situação. Se a gente pega quase praticamente todos os indicadores que a gente tem, eles são indicadores de processo. Não são de resultado, assim. Ou seja, constrói-se uma relação causal, a partir de uma hipótese. Olha, se eu tiver um número alto de oficinas, as oficinas diminuem o homicídio. (...) Não só oficinas, mas os atendimentos, os jovens passarem por esse atendimento, né, especializado do programa, pelos analistas do programa, vai reduzir também os homicídios. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

Então, o fato de ele não estar na nossa carteira de indicadores, não faz com que a gente não esteja pressionado nisso também. É complicado, porque quando se reduz os homicídios no território, todo mundo bate no peito. Não é por causa do Fica Vivo!, é por causa do GEPAR, da Polícia Militar, do Ministério Público. Mas se não bater, todo mundo quer esconder. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

Um indicador que seria muito complicado seriam os homicídios. Dizer que reduz homicídio é algo que nenhuma instituição sozinha pode bater no peito e falar em reduzir, né? De certa forma, o Instituto Elo não faz, mas eu sei que a SUPEC faz esse acompanhamento mensal. Ela sabe te dizer, por exemplo, tem lá um quadro com todas as UPCs, por exemplo, e aí tem lá um rankingzinho, quantos dias está sem homicídio em cada uma dessas UPCs. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

Segundo os entrevistados, a SUPEC acompanha esse indicador informalmente nas áreas de abrangência do Fica Vivo!, no entanto, como o parâmetro é um número absoluto e não uma taxa, essa relação causal é frágil e não pode ser utilizada para responder questionamentos externos ou justificar os resultados do programa. Além disso, o entrevistado 6 alerta para o fato

de que, mesmo se o Instituto ELO e a SUPEC monitorassem a taxa de homicídios como um indicador no Contrato de Gestão, os resultados desse indicador correriam o risco de serem apropriados por outras organizações que compõem o programa. Desse modo, inserir um indicador para a taxa de homicídios não parece ser uma alternativa que vai auxiliar o programa a evidenciar sua efetividade e seus resultados, posto que um indicador de taxa de homicídio poderia significar um atrito entre os outros atores que compõem o programa.

Por exemplo, se os homicídios diminuem, outros atores podem se apropriar desse mérito e construir sua própria narrativa. Em contrapartida, se o programa foca nas informações qualitativas, ele foca no eixo de proteção social e nas informações mais relevantes para o programa e que podem dar visibilidade exclusivamente para ele. Assim, refletir sobre como transformar as informações qualitativas do programa em algo legível e utilizável, ou seja, como superar os desafios de construir indicadores mais qualitativos, parece ser uma alternativa mais interessante para aprimorar o monitoramento do programa do que inserir no seu catálogo de indicadores monitorados, a taxa de homicídios nos territórios de atuação do Fica Vivo!.

Uma última questão relacionada com a taxa de homicídios refere-se ao fato de que, conforme foi apresentado no levantamento bibliográfico, esse indicador foi retirado do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) de 2024 -2027. Quando os entrevistados foram questionados sobre os motivos disso ter ocorrido, eles relataram que esse indicador frequentemente está no PPAG e a retirada dele nesse período é justificada pela ausência de dados demográficos mais recentes nas áreas de abrangência do programa. Desse modo, pretende-se recolocar esse indicador no próximo ano, no momento de revisão do PPAG em que espera-se já ter os dados do Censo 2022 mais recentes para calcular a taxa de homicídios por cem mil habitantes.

Então, a gente está aguardando o IBGE soltar essas informações novas, de população por área de abrangência, por setor censitário, para a gente refazer esse cálculo, e aí a nossa ideia é no PPAG do próximo ano, na revisão do PPAG, a gente voltar com esse indicador. Esse indicador é muito importante para a gente, a gente acompanha isso, o número absoluto de homicídios que acontecem, mas a taxa é muito importante, e a gente tem uma redução expressiva da taxa, mas é importante a gente ter o número correto de população, então, a gente achou responsável tirar, enquanto nós não tínhamos essa informação correta. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Dando continuidade na análise, ao questionar os entrevistados as suas percepções sobre a forma como as políticas de prevenção são coexecutadas via Contrato de Gestão e a opinião deles no que se refere a esse formato facilitar ou não o monitoramento do programa, as opiniões foram unânimes de que ele facilita o monitoramento. Nesse sentido, os entrevistados relatam que, caso não existisse a obrigação legal de confecção destes relatórios, bem como o

acompanhamento dos indicadores e a justificativas para o não cumprimento das metas, esses procedimentos poderiam ser facilmente negligenciados, posto que os atores seriam consumidos por outras demandas cotidianas.

Além disso, outro ponto bastante citado nos relatos refere-se ao de que esse formato de execução permite uma validação simultânea dos dados já que tanto o Instituto Elo quanto a SUPEC recebem, mensalmente, os Relatórios Unificados e consolidam os dados de forma independente. Com isso, possíveis falhas e números conflitantes ficam mais evidentes aumentando as possibilidades de correção e melhorando a qualidade dos dados na medida em que ficam mais uniformes. Essa questão é bastante relevante no campo da segurança pública, posto que existe um grande problema relacionado com a produção e confiabilidade dos dados estatísticos dessa seara (BEATO; SILVEIRA, 2014; BATITUCCI, 2022). Desse modo, os entrevistados relatam

Eu tendo a achar, na rotina de trabalho que a gente tem, se não fosse de cogestão, se não tivesse os prazos previstos em lei, eu acho que era uma tendência muito grande a gente sair da nossa rotina, sabe? A gente ser consumido por outras demandas. Então a minha hipótese é que esse formato de contrato de gestão, obriga sim a gente a fazer um monitoramento, um acompanhamento qualificado dos nossos indicadores e dos produtos previstos no contrato (Entrevistado 1 - SUPEC)

E um ponto que eu acho que auxilia nesse monitoramento é porque a gente tem um peso e um contrapeso. Nós temos os dados e a validação dos dados. Então, isso ajuda a gente a ir percebendo os deslizos. São 55 unidades, assim. Dá para imaginar que a gente tem muitas questões no processo de acompanhamento e de monitoramento. Então, todo mês é identificada uma falha na transmissão de algum dado e essa falha, às vezes, é identificada porque está sendo monitorada tanto pelo SUPEC quanto pelo Instituto e uma das contas é que o número não está batendo, não está igual. E aí, a gente vai fazer os ajustes que são necessários. (Entrevistado 2 - SUPEC)

O Instituto Elo essa consolidação dessa informação, checa, pra ver se está certo ou errado, faz uma análise de consistência, e assim vai passando até os três meses [...] E a gente consegue criar um fluxo ali, né, assim, e dar total prioridade, porque acaba sendo o documento mais importante, né, do instituto e do contrato como um todo. Então, eu acho que esse formato, né, que já estabelece no instrumento político, indicadores, essa necessidade de comprovação, de metas e de resultados, ela já, ele já, de certa forma sedimenta, esse processo de forma que fica muito difícil negar. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

Eu acho que, dentro desse aspecto de facilitação, eu acho que desburocratiza algumas coisas. Assim, se a gente for fazer execução direta no Estado? É uma coisa que demora muito. A nossa pauta é uma pauta que é muito urgente, muito emergente. A gente não tem muito tempo para fazer alguns trâmites dentro do Estado que são muito burocráticos (Entrevistado 1 - SUPEC)

Portanto, fica evidente que a forma de execução das PEPSC via Contrato de Gestão facilita o processo ao colocar essa demanda obrigatoriamente como prioritária, bem como

possibilita uma alta confiabilidade e qualidade de alguns dos dados dos programas da prevenção. No entanto, apesar das vantagens relatadas, apareceram outros percalços relacionados, principalmente, com o registro, coleta e utilização das informações de monitoramento que podem ter relação com essa forma de execução e que serão tratadas nas seções 6.4.

Por fim, o último tópico a ser destacado sobre as percepções gerais dos atores governamentais envolvidos no fluxo de monitoramento do Fica Vivo! e que merece destaque, refere-se ao fato de que as dificuldades relatadas até aqui não são entraves exclusivos do Fica Vivo! ou das PEPSC, são desafios que perpassam pelas políticas de prevenção à criminalidade de forma geral. Dessa maneira, conforme o entrevistado 6 argumenta, o objeto das políticas de prevenção é algo intangível e de difícil mensuração, fato que é refletido em todas as nuances da política, principalmente no monitoramento, uma vez que mensurar seus resultados e efeitos é algo desafiador.

A política de prevenção é muito complicada de medir, porque o objetivo dela é muito intangível, é uma coisa que não aconteceu e não se preveniu. E não é um problema só do Brasil, da América Latina, é uma coisa que é discutida no momento inteiro, como avaliar o impacto das políticas de prevenção, que é muito difícil. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

Em suma, essa seção apresentou as percepções mais gerais dos entrevistados relacionadas com o monitoramento do programa ao discutir seus indicadores e sua forma de execução via Contrato de Gestão. Agora, parte-se para uma análise mais minuciosa das etapas mais relevantes do monitoramento, ou seja, a coleta, registro e organização dos dados do Fica Vivo! a fim de compreender os principais desafios desse percurso.

#### **6.4 Principais dificuldades em coletar as informações**

A etapa de coleta das informações que vão alimentar as planilhas de Relatório Unificado e de Cadastro de Jovens constitui uma fase bastante relevante para o monitoramento, visto que é a partir do registro desses dados que todas as etapas posteriores vão acontecer. Nesse sentido, essa seção discute as falhas no preenchimento das informações e suas possíveis causas para compreender quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos atores governamentais.

Conforme Maia (2018) apontou, dentre todos os programas da PEPSC, o Fica Vivo! foi o que apresentou uma maior fragilidade no monitoramento e, segundo a autora, as lacunas de preenchimento das informações se mostraram como algo considerável. No entanto, não ficou claro as causas para os problemas relacionados com essa dificuldade na coleta de dados e, nessa

perspectiva, essa seção apresenta as percepções dos atores sobre esse tema e tenta elucidar as principais dificuldades relacionadas com essa atividade.

Em primeira análise, através dos relatos dos entrevistados, ficou evidente que não existe um conhecimento sedimentado sobre a importância do monitoramento para os atores que estão na ponta executando a política, fato que impacta bastante a coleta e registro de dados. Alguns entrevistados citaram a ausência de uma cultura de monitoramento e o esforço comunal de convencimento da importância dessa atividade para a política. Por consequência, as equipes se tornam menos engajadas em coletar e registrar esses dados. Sobre isso os entrevistados relatam:

Eu tenho o cargo de chefia de gestão. As equipes de ponta não têm. Enfiar na cabeça desse povo que política pública não se faz com romantismo, não se faz com amadorismo é muito difícil. A gente tá num cenário financeiro do Estado, eu não estou falando de Estado de Minas, não estou falando de Estado enquanto Ente. (Entrevistado 1 - SUPEC)

As nossas equipes, elas têm um pouco de dificuldade com esse registro. As nossas equipes de ponta, elas são compostas, em sua maioria, por psicólogos e assistentes sociais. Mas com pouca capacidade técnica pra essa pauta, sabe? Para exemplificar, a gente tem algumas equipes que têm cientistas sociais, aí essas equipes ganham muito, porque eu acho que cientistas sociais conseguem, sociólogos conseguem trazer essa discussão mais aprofundada, mais amadurecida sobre a necessidade de produção de dados mais robustos, né? Assim, dados com fontes de comprovação, mais fidedignas à realidade de execução da política pública. (Entrevistado 1 - SUPEC)

A gente vem discutindo muito com o Fica Vivo é que política pública não se faz sem dados, sem monitoramento. Para que o Fica Vivo possa crescer, expandir, ser qualificado às suas ações, a gente tem que ter dados. (Entrevistado 2 - SUPEC)

É isso, eu acho que talvez aí a maior dificuldade seja a apropriação da ponta, de que a gente precisa qualificar essas informações, para a gente poder qualificar a nossa intervenção. Se eu fico achando que o meu público é um, e ele, na verdade, é outro, eu estou investindo, eu estou pensando em políticas públicas equivocadamente, né? Então, eu acho que é importante a gente conseguir se apropriar ainda, de forma completa de que precisa ser feito um monitoramento efetivo, e isso é um trabalho de formiguinha, sabe? Ter que estar ali, todo dia, na ponta, e às vezes a gente não consegue estar todo dia na ponta, né? (Entrevistado 3 - SUPEC)

É que isso é um assunto pouco tratado com as equipes, a importância de informar um dado correto, a importância de saber o que compõe aquele indicador, isso é pouco tratado, assim pouco discutido. (Entrevistado 4 – Gestor Social FV!)

No Contrato de Gestão tem tudo escrito o que compõe cada indicador, então, eu sento com as equipes pra gente trabalhar sobre isso, e trago a importância, é, não só de alcançar o indicador, mas de analisar esse indicador, do por que que a gente, se a gente tá alcançando o porquê, se não tá, por que, é, a nossa política, ela é muito atravessada por contextos territoriais da rede, então, às vezes, a gente não vai alcançar o indicador por causa de uma questão

da dinâmica criminal mesmo, é, ou de forças maiores que tão além do nosso controle, então, eu falo com as equipes que para além de alcançar o indicador, ter uma boa justificativa do por que o indicador não tá sendo alcançado é importante, tem a ver com uma entrega de excelência pro território. (Entrevistado 5 – Analista Social FV!)

A gente precisa amadurecer em transmitir pro território, pra comunidade, pra rede, esses indicadores de uma forma mais inteligível, acho que da forma como eles são apresentados, não é inteligível, as pessoas não sabem, não se interessam ou entendem pouco, em muitos momentos, as equipes também não compreendem, também não vão saber explicar o que é que representa aquele indicador, e qual é aquela evolução ali dentro do ano, né, dos meses, mês a mês, isso é uma coisa que eu acho que é frágil, que a gente precisa pensar em como melhorar, mas eu acho que não dá pra fazer isso sem construção democrática, sabe, com as equipes, que é quem produz esse indicador. (Entrevistado 4 – Gestor Social FV!)

Precisa ser um assunto que as equipes estão ligadas, que as equipes compreendem, em muitos momentos eu vejo as equipes assim “ah, isso é só pra bater meta”. Eu falo assim, gente, não é só pra bater meta (...) Nós tivemos um momento de reflexão sobre isso no seminário de 20 anos, né, do Programa Fica Viva e do CEAPA, que a gente ainda tem poucas ferramentas para avaliar a política qualitativamente, e isso é fato, né, indiscutível, mas a gente já tem ferramentas que permitem essa avaliação quantitativa, e esse quantitativo, ele diz alguma coisa sobre a qualidade também. (Entrevistado 4 – Gestor Social FV!)

Às vezes eu percebo que as equipes têm um pouco de resistência com isso, pensando nisso, de que o indicador traduz só uma meta. Mas eu tenho tentado desconstruir isso com as minhas equipes, de que o indicador é um sinalizador do rumo dessa política e que toda e qualquer política que pretende ser robusta, ela precisa de indicadores. O ponto principal é a compreensão da importância, não só pelas equipes, né, mas de forma ampla, para todo mundo, da importância do acompanhamento desses dados para a definição do rumo da política. (Entrevistado 4 – Gestor Social FV!)

A partir do relato dos entrevistados, verifica-se que existe um grande desafio em fazer as equipes que estão na ponta executando o programa compreenderem o significado e a importância do monitoramento e, portanto, de se apropriar das ferramentas de monitoramento. Nesse contexto, muitas vezes as equipes não possuem a cultura de monitoramento enraizada e isso impacta diretamente na coleta dessas informações. Para além dos problemas relacionados com essa dificuldade, também foi relatado que os indicadores, bem como seus cálculos e significados são pouco explicados para as equipes que estão na ponta, fato que dificulta ainda mais a compreensão do monitoramento como uma atividade essencial para a produção de políticas públicas baseada em evidências. Assim, por ser um assunto pouco tratado com as equipes, elas não se engajam como deveriam no registro e na coleta das informações do programa.

Além das dificuldades relacionadas com a ausência de um entendimento da importância do monitoramento por parte das equipes que estão na ponta do programa, também

foi mencionado as dificuldades operacionais em registrar essas informações. Como não existe um sistema de monitoramento, essas informações são coletadas por meio de folhas de ofício para, posteriormente, serem transferidas para as duas planilhas principais de coleta de dados do programa. Isso demonstra como os instrumentos tecnológicos relacionados com a produção e organização dos dados ainda é precária no Estado. Conseqüentemente, as informações registradas são frágeis, visto que essa forma de registro está sujeita a erros que vão se refletir nos dados. Sobre isso o entrevistado 1 afirma que:

Esse é um problema, é uma folha de ofício a equipe deveria chegar com essa folha na unidade e passar esses dados para o computador. O que que acontece? A gente tem um quantitativo de trabalho gigantesco, várias frentes, funções de analistas sociais, e isso vai ficando pra depois ou vai ficando um pouco mal feito. Então, assim, aí começam a aparecer os furos. (Entrevistado 1 - SUPEC)

Um outro ponto importantíssimo e que merece destaque nessa seção versa sobre a diferença no sentido do monitoramento para cada um dos atores presentes no fluxo de procedimentos dessa atividade. Essa diferença abarca tanto os sentidos distintos que os indicadores e as metas ganham para os burocratas quanto o entendimento de todas as informações que precisam ser preenchidas.

No caso da primeira distinção, conforme é apontado pela literatura, o monitoramento tem sentidos e funções diversas, a depender da posição hierárquica que o ator ocupa. Por exemplo, enquanto nos níveis mais altos da hierarquia, o monitoramento idealmente deveria ser utilizado para balizar as decisões estratégicas, bem como é importante para responder possíveis questionamentos em defesa do programa, para os níveis mais baixos, o monitoramento é visto como uma forma de repensar a sua prática cotidiana.

Já no caso da segunda, as divergências na compreensão de todos os conceitos que o programa abarca e que são refletidos nos campos de preenchimentos das planilhas, faz com que o entendimento de como o instrumento deveria ser preenchido não fique uniformizado. Por consequência, cada equipe tende a preencher os dados de formas diferentes e essa falta de unicidade no entendimento da metodologia do programa e de seus conceitos diminuem a qualidade desses dados, na medida em que eles não estão sendo preenchidos consonantemente orientados por uma mesma metodologia.

Por último, salienta-se que o cumprimento ou não da meta também tem um sentido diferente para os atores, a depender da sua posição. Enquanto para os tomadores de decisão, o cumprimento ou não da meta significa a ameaça de cortes orçamentários e a pressão por justificativas e ações que respondam a esse cenário, para os burocratas que estão na ponta, operacionalizando a política, o não cumprimento dessas metas podem ameaçar seu emprego.

Nesse ponto, é importante refletir sobre a forma de execução dos programas da PEPSC, visto que esse modelo impõe uma desigualdade entre esses atores ao colocar os burocratas de rua em uma posição mais sensível e delicada. Se de um lado, o modelo via parceria com o Terceiro Setor facilita o monitoramento ao colocar ele como uma demanda prioritária na agenda, por outro lado, ele cria distorções que são refletidas diretamente no programa e que dificultam o seu monitoramento. Sobre essas questões, os entrevistados relatam:

Assim, a gente começou a trabalhar isso com as equipes e eu lembro de inúmeras capacitações (...) então, a gente ainda trabalha muito nessa qualificação, acho que é um problema ainda maior do que a dificuldade de coletar informações pelo perfil do público atendido, mas pelo perfil dos profissionais que a gente tem também no preenchimento do cadastro. (Entrevistado 2 - SUPEC)

E a gente tem também a dificuldade no entendimento, e a gente tem legendas, nesse relatório, mas às vezes é isso, é difícil entender o que é a meta, o que é a execução, e a gente tem indicadores de média. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Por isso que tanto a gente da AGI quanto o Instituto Elo fazem capacitações para pegar, entender e olhar mesmo aqui. Número de atendimentos, como que calcula o número de atendimentos, de onde que a gente puxa esses dados, essas informações. Mas, assim, eu reconheço que é algo que ainda não é claro para todo mundo, e eu acho que muito por causa dessa rotatividade de profissionais. A gente sabe que a gente tem a rotatividade, então por isso a gente precisa ter um manual, então por isso a gente precisa fazer capacitações periódicas, então isso não, a gente não se furta dessa responsabilidade. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Então, qual é o sentido, da gente fazer o monitoramento e da gente, em última análise, preencher planilha, porque é isso que às vezes a equipe acha, um saco, preenchendo planilha. Então, a gente sabe que o monitoramento não é só preencher planilha, a gente precisa entender o que está por trás disso. Então, por isso que a gente, né, sabe que precisa de um manual que a gente precisa de capacitação, e isso a gente, né, faz recorrentemente. (Entrevistado 3 - SUPEC)

O objetivo do relatório não é eu ficar lendo e dando retorno. O objetivo do relatório é primeiro para quem está na ponta parar pra pensar na realidade local da dinâmica, sabe? Assim, o que está impactando. Porque escrever é pensar primeiro, né? E quando, obviamente, eu preciso da informação, eu tenho ela ali a mãos, né? Assim, que eu consiga acessar facilmente, sem eu precisar ligar pro gestor e falar, me conta tudo o que aconteceu nesses dois últimos meses, porque eu vou pra uma reunião daqui a 40 minutos e eu preciso desses dados. (Entrevistado 3 - SUPEC)

E que eu adoro, que eu acho que é nesse momento que você vai pensando toda a sua prática, que você condensa ali, a partir dos que vai vendo no atendimento, aquilo que você vai fazendo nas ligações, né? Não é só o momento de registro de informação, mas eu entendo que é o momento de planejamento do trabalho. Então, nesse momento que você está fazendo o relatório, você está planejando também as suas próximas ações. (Entrevistado 5 – Analista Social FV!)

Então, eu sinto que o relatório unificado todo mundo usa, todo mundo faz, mas, no entanto, ele é interpretado de formas diferentes também, né? Então,

tem campos iguais, eu estou falando, assim, né? A minha equipe, a gente vai lá no campo de observação e fala todos os dias que a gente teve, assim. Será que é isso mesmo? Será que pode? Será que vai acidente? Fantástico! Será que tem alguma outra equipe que faz de novo também, né? O cadastro de jovens, né? Que, teoricamente, todo jovem, ele deveria ter um cadastro ali, mas eu vejo que não é dessa forma, né? E aí, o que acontece? Um impasse. Tudo gira em torno do que eu disse lá pra vocês da falta de unificação. Teoricamente, todo atendimento que a gente tem, a gente tinha que fazer esse registro num formulário que é próprio, né? Que eu entendo, é o entendimento meu, que é aquele registro que é meu, profissional, que só eu e a minha equipe, com quem eu divido, vamos ter acesso, né? E lá no relatório, eu vou colocar alguma coisa breve, eu não vou colocar detalhes, inclusive, que exponham o jogo, né? No entanto, nas equipes pelas quais eu passei, fazia essas questões. Faço o mesmo resumo do registro aqui, não sei o que, não sei o que. (Entrevistado 5 – Analista Social FV!)

A questão do registro também é muito vaga. Eu passei por três equipes, três equipes faziam de formas totalmente diferentes, e aí, não estou falando de um de outro, são oito anos, assim, se registrando diferente, o entendimento de determinado conceito (...) as pessoas não entendem muito bem o que é, ou têm compreensões diferentes do que é, e ele continua ali, né? (Entrevistado 5 – Analista Social FV!)

A questão do registro, ela é sempre problemática, sobretudo pra quem tá na ponta, quem tá na ponta, ele tá com outro olhar, ele tá com o olhar em si, ele tá lidando ali com o público, ele tá lidando ali com os problemas reais, concretos, assim, e isso acaba tendo, como tem que ser mesmo, ganhando algo, uma importância que tem que ser grande, mas não tem que ser exclusiva. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

O próximo tópico aborda a questão da alta rotatividade do Fica Vivo! que implica em sempre ter novos atores operacionalizando o programa, bem como implica em perder atores que já tinham uma bagagem com o programa e um entendimento mínimo dos indicadores e da metodologia. Os entrevistados relataram que o Instituto Elo faz diversas capacitações periodicamente referente a todas essas questões relacionadas com o monitoramento do programa, seus indicadores e metas pactuados. No entanto, mesmo com essas capacitações, a gestão do conhecimento do programa fica prejudicada. Sobre isso, os entrevistados revelam que

Esse ano eu já devo ter feito umas duas ou três capacitações só sobre isso, sobre a importância do monitoramento, porque tem indicadores, o que é avaliação, enfim. O motivo de por que a gente precisa acompanhar, monitorar dados, informações, preencher planilhas, entregar no prazo, relatório, etc. Mas é algo que eu acho que não é sanado nunca, porque a gente tem uma rotatividade muito grande desses profissionais” (Entrevistado 3 - SUPEC)

Nós temos uma rotatividade que acaba interferindo nisso, porque o que eu falei aqui com você, amanhã você vai ter uma nova pessoa, então eu vou ter que repetir para conseguir replicar esse conhecimento, então, ele se perde, né? (Entrevistado 3 - SUPEC)

A gente tem alta rotatividade, então a gente tem que investir muito nessa questão da capacitação deles, do registro, para além disso, a gente tem também de cuidar da questão dos sistemas, né, a gente não tem um sistema adequado, isso eu deixo claro pra eles, assim, é óbvio que a gente não está trabalhando

com a melhor ferramenta, mas isso também não faz com que a gente seja um árbitro e a gente entregar as coisas ruins, né, a gente tem que ter mais trabalho, a gente tem que ter mais atenção, mas é algo que a gente já tem cuidado, (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

Por fim, o último tópico discutido no que tange à coleta das informações trata das dificuldades no preenchimento da planilha de Cadastro de Jovens. A percepção dos atores sobre as causas dessa dificuldade destoa, ou seja, os atores do alto escalão na hierarquia pontuaram que existe essa dificuldade devido a uma característica intrínseca do programa que atende jovens vulneráveis que possam estar envolvidos no crime. Nesse sentido, eles argumentam que existe um receio desses jovens em conceder suas informações pessoais, como nome, nome dos pais e idade, visto que eles podem estar envolvidos com a criminalidade e se colocarem em situações de risco.

Os burocratas de rua que estão na ponta e executam o programa argumentam que, mesmo com a dificuldade de construir uma relação de confiança com o jovem para ele conceder seus dados pessoais corretos, a falta de interesse com coletar essas informações por parte das equipes é mais relevante para essa questão do que o não fornecimento das informações do público alvo. Dessa maneira, a ausência de uma cultura de monitoramento voltada para a coleta de dados com os atores entendendo a importância dessa atividade pode ser uma causa mais expressiva frente à outras. Sobre essa questão, os entrevistados relatam que

Outra questão que a gente tem, meninos mais envolvidos com a criminalidade. Os meninos topam falar nome, apelido, mas não topam falar nome. Tem muitas camadas de complexidade no cadastro dos meninos, sabe? E aí eu não sei te dizer qual que é o percentual que a gente tem de cadastro. (Entrevistado 1 - SUPEC)

O cadastro de jovens, especificamente, eu avalio, na minha prática, que não há uma dificuldade de coletar, eu acho que há uma falta de cultura em coletar isso. Eu vejo muito mais dificuldade, por exemplo, em convencer um jovem a estar participando de forma ativa do programa, ou seja, indo em uma oficina ou retornando aos acompanhamentos do que retirar dele, por exemplo, algumas informações, sabe? (Entrevistado 5 – Analista Social FV!)

Então, eu não acho que esse dado é um dado que é verdadeiro, eu acho que existe uma dificuldade inicial. Não acho que é nem pela trajetória de envolvimento dos meninos, porque a grande maioria dos meninos que a gente atende, eles não são envolvidos, né? Eles estão até muito próximos, já podem ter alguma questão ou outra, mas não são envolvidos. Então, eu acho que é, mais uma vez, uma questão da cultura, sabe? Da gente não se forçar, não entender a importância desse formulário, sabe, assim?" (Entrevistado 5 – Analista Social FV!)

A gente tem um problema dentro do Fica Vivo!, em relação ao registro, que é o seguinte, a gente lida com adolescentes, é o nosso alvo, é o jovem que está ali, já envolvido ou prestes a estar envolvido. Então, é esse aquele jovem que a gente quer chegar, né, que a gente quer acessar. E o jovem é mais desconfiado, né, assim. Então, essas listas que a gente tem de cadastro, esses

jovens, ela causa um certo constrangimento, sabe, porque alguns deles não querem falar o nome de tudo, se se apertar muito eles, fala o seu nome, sabe o seu nome, sabe o seu dia, não sei o quê, não sei o quê, pede extra de informação, o oficinheiro, o analista tem que ter muito jeito, tem que desenvolver uma relação muito boa de confiança com esse jovem, pra poder conseguir essa informação completa. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

Em suma, nessa seção discutiu-se as principais observações relacionadas com as dificuldades em coletar as informações e notou-se que esses entraves são complexos e precisam ser estudados mais profundamente, principalmente a questão do Cadastro de Jovens atrelado a ausência de uma cultura de monitoramento, bem como o impacto da execução via contrato de gestão no comportamento dos atores que estão envolvidos neste fluxo.

### **6.5 Utilização das informações e possíveis entraves**

Diante de todas as dificuldades elencadas até o momento, os impasses na utilização das informações é um dos aspectos mais centrais para compreender as dificuldades em monitorar o Fica Vivo!, já que o monitoramento tem como objetivo principal a organização e produção dos dados para serem utilizados para correção de rumos da política. Dessa maneira, essa seção discute os principais desafios em utilizar essas informações sob a ótica dos atores governamentais entrevistados.

O primeiro aspecto relatado pelos entrevistados refere-se à tempestividade das informações monitoradas. Conforme já foi apresentado antes, o fluxo de monitoramento do programa é mensal, com a consolidação trimestral dos dados, sendo que as discussões no presente são referentes aos meses anteriores. Conforme Jannuzzi (2016) argumenta, uma das características mais importantes para um bom funcionamento do monitoramento é a utilização de informações tempestivas. Sobre essa questão, os entrevistados relatam:

Quando você me pergunta se o monitoramento tem, por exemplo, o relatório gerencial de resultados, ele tem efetividade nesse sentido de nos auxiliar a fazer a gestão da política pública? Eu acho que tem, tem bastante. O problema é que é sempre pretérito. Então, por exemplo, agora fiz, na quarta-feira antes de eu entrar de férias, eu entreguei um relatório de monitoramento do período avaliatório que terminou passado. (Entrevistado 1 - SUPEC)

Hoje, com os instrumentos que a gente tem, com a estrutura que a gente tem, com os recursos que a gente tem, tem sido possível fazer um monitoramento passado. (Entrevistado 2 - SUPEC)

E eu senti pra trabalhar com a equipe, olha, a gente precisa implantar as oficinas pra gente garantir ou alcançar esse indicador, porque esse indicador diz isso. E a equipe fala assim, não, beleza, a gente vai implantar até o final de novembro as duas oficinas que faltam. Beleza, eu vou anotar o meu plano de ação para esse indicador com uma coisa que já tá resolvida, sabe? Mas eu só vou informar que eu resolvi ela no relatório do mês que vem. Então, tem

essa temporalidade mesmo que é desafiadora. (Entrevistado 4 – Gestor Social FV!)

A desvantagem, como eu disse, a gente tem informação com defasagem de 30 dias. Então, pra esses indicadores, né, os programas vão ter um delay de 30 dias. Mas essas oficinas a gente consegue quase que imediato. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

A precariedade do instrumental tecnológico também foi outra questão apontada, desafio que não é apenas da pasta da prevenção, mas sim do Estado como um todo no sentido de cada vez mais se apropriar das ferramentas disponíveis para a informatização e sistematização dos dados dos programas. Uma consequência da não utilização de um instrumento tecnológico capaz de cruzar os dados do programa com outras bases de dados é que o monitoramento fica bastante limitado.

Contrastando com os entraves elencados acima, a partir do relato das entrevistas e da análise dos Relatórios de Monitoramento, observou-se muitas evidências de que as informações monitoradas são parcialmente utilizadas para correções de rumo do programa. Dentre elas, destaca-se a retomada do Fica Vivo!, estratégia que objetivou recuperar os números do programa que sofreu bastante com a pandemia, as ações com o GEPAR para aumentar o número de encontros e diminuir a ausência dos comandantes da Polícia Militar nessas reuniões e também as capacitações focadas em dificuldades observadas a partir dos resultados dos indicadores. Sobre essa questão, os entrevistados relatam que

Esses indicadores, eles são, pra mim, o norte de como fazer gestão do programa. Então, se eu tenho, por exemplo, mediação de conflitos, que está com um número baixo de atendimentos, eu sei que uma das vertentes que a gente precisa potencializar dentro do programa são as ações de primo coletivo. Então, se eu tenho, por exemplo, um número baixo de atendimentos, dentro do programa, são as ações de primo coletivo, porque elas proporcionam um... elas têm um alcance muito maior do que as ações individuais e vão potencializar esse indicador, porque ela é um número um por outro das pessoas atendidas. (Entrevistado 2 - SUPEC)

Para mim é salutar que a gente consiga planejar e fazer redirecionamento a partir do que a gente está acompanhando nos relatórios, sabe? Isso para mim é uma ferramenta que me auxilia enquanto gestora, porque ela me dá rumo ao direcionamento. (Entrevistado 4 – Gestor Social FV!)

Então, isso para mim, enquanto uma gestora, que é assistente social, é muito caro e eu trabalho isso com as minhas equipes no meu cotidiano. Que é isso que eu estava te falando antes. Eu estou com uma equipe que não alcança o indicador desde fevereiro e eu fui sentar com a equipe para entender o que está rolando. E aí eu vejo que a equipe está colocando muito esforço em outra coisa. (Entrevistado 4 – Gestor Social FV!)

Todas essas estratégias que estavam sendo feitas e a gente conseguia avaliar se funcionava ou não funcionava, mudava esse percurso. E trimestralmente, também, a partir dessas ações, deste relatório de resultados, a gente pega, repassa pra todo mundo e discute. E vai corrigindo aí esse percurso.

Capacitações acontecem em função disso. Muitas vezes, você vai vendo relatório, até coisas assim, olha, em função disso, a equipe não vinha desenvolvendo atendimentos de rede. Em função disso, nós fizemos a capacitação conforme... Em função disso, nós fizemos capacitações nesse semestre, meio que respondendo, sabe, já o que fez em função dessas questões. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

Eu gosto muito de verificar, não como uma coisa rígida, mas como um parâmetro mesmo. Olha, cadê a análise? Por que o mês passado foi tanto? Por que esse mês é tanto? O que isso tem a ver com a dinâmica? O que isso vai impactar para o meu trabalho para o mês que vem? Então, eu entendo que as informações elas são, sim, muito necessárias. (Entrevistado 5 – Analista Social FV!)

Por último, em 2019, a SUPEC passou a adotar o Relatório de Gestão Estratégica caracterizado como um painel de gestão à vista com os principais indicadores dos programas da PEPSC. Esse painel finaliza para cada um dos indicadores, se ele evoluiu dentro do previsto, acima do previsto, ou se ele não evoluiu ou saiu completamente do controle. Esse painel pode ser observado no Anexo D. Sobre ele, o entrevistado 3 relata que

Isso foi um avanço muito grande, porque você pensa que foi 2019, e a gente não tinha uma meta desses indicadores individualizada por cada unidade de prevenção. Então, a partir daí, a gente precisou pensar numa lógica para o que cada unidade seria responsável, né, por fazer, o que que definiria a atividade das equipes, rotineiramente. Então, a gente criou essa planilha, né, então, é uma planilha de Excel, também, que ela tem a meta geral do indicador, então, o fica vivo, como um todo, em todas as unidades, qual que é a meta dos indicadores, e qual que é o executado de todas as unidades, também. Então, a gente tem um panorama de como que o programa, como um todo, está indo frente às metas dos indicadores, que a gente tem pactuado no contrato de gestão, e a gente tem também uma aba específica de cada unidade, de cada programa. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Uma outra característica importante observada neste painel refere-se as abas de causa do problema e plano de ação, observadas nos anexos E e F, bem como a síntese final do Relatório Estratégico ilustrada no anexo G. As abas de causa do problema e plano de ação demonstram como, de alguma forma, as informações coletadas e consolidadas pelo monitoramento são utilizadas para corrigir os rumos da política.

Portanto, apesar de todos os desafios apontados no que tange à coleta, registro, organização e utilização das informações, a SUPEC e o Instituto Elo avançaram bastante nessa questão, dentro de suas possibilidades. O painel de gestão à vista já um modelo, mesmo que rudimentar, de um painel de indicadores e, nesse contexto, a próxima seção vai apresentar os principais avanços referentes ao monitoramento do Fica Vivo! nos últimos anos.

## 6.6 Avanços recentes no monitoramento do Fica Vivo!

A última seção deste capítulo expõe quais foram os principais avanços observados no monitoramento do Fica Vivo! com destaque para o Painel de Gestão à Vista, apresentado na seção anterior, o Power BI<sup>1</sup> desenvolvido pelo Instituto Elo, que traz todas as oficinas em execução tempestivamente, e os avanços referentes à metodologia para corrigir as duplicidades, bem como os avanços com o cadastro de jovens.

Em primeiro lugar, o painel de gestão à vista se apresenta como um grande avanço para o monitoramento do programa. Conforme Maia (2018) constatou, em 2018 o monitoramento das PEPSC ocorria apenas em um sentido, isto é, da ponta para o núcleo gerencial. Atualmente, todas as UPCs possuem esse painel com os principais indicadores exibidos para todas as equipes e também para a população. Mesmo com as limitações e a baixa tempestividade, essa ferramenta foi um avanço importante nessa questão. Com relação a isso, os entrevistados relatam:

Hoje a gente tem uma gestão à vista, de fato, é uma política, talvez a gente possa dizer assim, de monitoramento dos dados pelas equipes. Esse foi um processo importante pra gente porque até então, durante um período da nossa história, quem ligava com a gente, ou quem acordava pensando neles, era somente nós que fazíamos gestão da política. Quem estava na execução, na ponta, não tinha preocupação se bateu ou não bateu o problema, se alguém era em cima que a gente tinha. (Entrevistado 2 - SUPEC)

Então, a gente fez a descentralização das metas para as unidades, de maneira que cada unidade tem, então, por exemplo, um indicador de média de participação de jovens nas oficinas. (Entrevistado 1 – SUPEC)

Então, a gente tem um panorama de como que o programa, como um todo, está indo frente às metas dos indicadores, que a gente tem pactuado no contrato de gestão, e a gente tem também uma aba específica de cada unidade, de cada programa. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Eu acho que o painel de gestão à vista é uma ferramenta que eu compreendo pouco a importância dela, sabe, porque eu acho que a gente precisa amadurecer em transmitir pro território, pra comunidade, pra rede. (Entrevistado 4 – Gestor Social FV!)

Conforme o entrevistado 2 relata, cada unidade pode observar os indicadores que lhe interessam, além de ser possível descentralizar as metas por unidades. Nesse contexto, os atores que estão atuando na ponta podem observar precisamente os números das respectivas Unidades de Prevenção à Criminalidade. Essa característica é bem interessante, visto que, conforme apontado por Jannuzzi (2016), mais importante do que ter um painel de indicadores

---

<sup>1</sup> O Microsoft Power BI é um software de análise que oferece visualizações interativas e recursos de business intelligence (BI) em uma interface para que os usuários construam relatórios e dashboards.

é ter um painel específico com as informações que interessam aos atores que utilizam a ferramenta naquele momento.

Em segundo lugar, um avanço que foi citado pelos entrevistados refere-se à confecção de um Power BI com todas as oficinas executadas em tempo real, construída pelo Instituto Elo. Nessa ferramenta, que atualiza automaticamente, é possível observar quais oficinas estão em andamento, quantas mulheres e homens estão participando, bem como algumas informações adicionais. Sobre esse instrumento, os entrevistados contam que:

O Instituto Elo adotou o Power BI, mas como um piloto com as oficinas do Fica Vivo [...] Então, o Instituto adotou o Power BI para esse experimento com as oficinas, que todo dia, meio-dia, ele atualiza sozinho. (Entrevistado 1 - SUPEC)

A gente desenvolveu um Power BI dessas informações da gestão das oficinas. A gente tem que produzir mensalmente um relatório da gestão das oficinas. Quantas oficinas tem, qual a modalidade, quantos são homens, quantos são mulheres, qual o território, se tem mais, se tem menos, a evolução disso aí. E a gente passou isso tudo pro Power BI. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

Essa Power BI tem um link que a gente compartilha com os cargos mais estratégicos pra essa informação. Várias vezes ficavam pedindo pra gente nesse nível de detalhe. Quantas oficinas tem no PPR? Quantos meninos? Quantos jovens? E a gente conseguiu desenvolver e consegue dizer até quantos homicídios tem no território, naquele território, quantas oficinas tem, sabe? Fazer um ponto desse cruzamento. A informação de homicídio é mais defasada, né? Mas a gente já tem essa informação. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

Em terceiro lugar, elenca-se os avanços relacionados com o cadastro de jovens cujo só passou a existir em 2017, quatorze anos depois da implementação do programa. Conforme já foi discutido antes, as causas relacionadas com a dificuldade de registrar o público alvo do programa não estão postas, podendo ser uma falta de entendimento da importância dessa informação ou questões intrínsecas da natureza do público alvo, bem como uma dificuldade de executar as ações do programa e coletar essas informações ao mesmo tempo. independente da causa, observa-se que houve um avanço nessa metodologia com o início dos registros em 2017 e correções para diminuir a duplicidade dos dados. Sobre isso, os entrevistados relatam:

Ouve período aí que a gente não tinha nem 50% dos dados preenchidos. Hoje a gente tá muito além disso, assim, longe dos 100, longe dos 100 ainda, mas muito acima dos 50%. Então, eu acho que isso é coisa, são coisas importantes. Eu acho que o Marco Lógico vai ajudar nisso sim. (Entrevistado 2 - SUPEC)

O cadastro só foi implementado em 2017, se eu não me engano, então a gente tem um gap aí muito grande, né, da gente conseguir realmente ter lastro nessa informação, então, em 2006, quando a gente falava que a gente se tem de 12 mil jovens, aonde que está o registro desses 12 mil jovens, entendeu? Então, agora, pelo menos, desde 2017, eu consigo mostrar as planilhas, e se a gente for aumentando lá, a gente vai chegar aí nos 8, 9 mil jovens por mês, né, mas

no início, a gente tinha muita resistência, muita resistência, era planilha que não vinha, era planilha que vinha faltando, então, assim, a gente tem feito um trabalho muito grande, mas isso é fato, a gente já avançou muito. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Antes era bem pior, sabe, assim, no início, então, era quase um chute. Quantos jovens o programa fica vivo atendeu? Ah, sei lá, 50 anos, passaram para uns 53 mil, mais ou menos, sabe, assim, lançavam isso como realidade. Hoje a gente já tem esse parâmetro, né, assim, já tem essa informação, ela já existe, né, assim, mas a gente tem esse olhar muito responsável, muito crítico, muito técnico, a gente encontra essas questões, essas pedrinhas aí no caminho que a gente precisa qualificar. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

Em penúltimo lugar e talvez o avanço mais urgente dentre todos que podem ser fomentados, é a criação de um Sistema de Monitoramento para o Fica Vivo! e todas as outras cinco políticas da PEPSC. Nesse sentido, todo o processo de informatizar e sistematizar as informações estão sendo discutidos e o Instituto Elo contempla, futuramente, iniciar as contratações para começar a construção desse sistema. Isso é algo bastante inovador para o ente estatal e a sua construção não é nada trivial ao demandar recursos humanos, orçamento e capacitações. No entanto, mesmo sendo um cenário desafiador, é importante iniciar os passos para a construção desse sistema, que permitiria um fluxo de informações em tempo real, entre as Unidades de Prevenção à Criminalidade e a SUPEC. Sobre as perspectivas futuras para a criação desse sistema, os entrevistados relatam que:

A gente quer sair do papel, aquela montoeira de papel, fichas e fichas e fichas infundáveis de atendimento, e a gente quer digitalizar isso e ir pra um sistema onde a equipe já consegue preencher ali diretamente durante o desenvolvimento dos dados. (Entrevistado 2 - SUPEC)

E a gente não tem um setor que faz a gestão dos dados, de informação, assim, mas não transforma aquilo em inteligência pro trabalho. Então, a gente tem um gap aí que precisa ser trabalhado, assim, e a gente tem corrido atrás disso. E eu acho que o primeiro ponto precisa começar com o sistema. A gente precisa ter um sistema integrado de dados e informações pra facilitar a vida, num cenário que é onde a gente tem cada vez menos pessoas e mais dados e mais conhecimento sendo produzido. (Entrevistado 2 - SUPEC)

Então, a gente tem ali, infelizmente, a gente não tem um sistema, sabe, assim, de dados que permitam para a gente ter uma atualização mais próxima, mais tempestiva, é a palavra, dessas informações. Cada uma dessas unidades, acho que no Fica Vivo são 27, esparramadas nesse território de Minas Gerais, estão lá realizando seus atendimentos, realizando lá suas ações e estão registrando isso lá numa planilha, né, essa planilha de dados aí, que é uma planilha Excel. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

Já está bem avançado no sentido da construção desse sistema, de um sistema de informação mesmo, de registro, né, não só para o Fica Vivo!, mas para todos os programas, e aí vai facilitar demais (...) então a expectativa é que no ano que vem a gente já comece o movimento de contratação de empresa, de pessoa, pra iniciar esse desenvolvimento aí. É um trabalho longo, né? Um programa só já é o mundo pra poder desenvolver, a gente tem que fazer pra sete. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

A partir do relato dos entrevistados, percebe-se que algumas das informações produzidas são perdidas por não serem informatizadas, além de gerar um arquivo físico improdutivo. Com um sistema de monitoramento, essas informações poderiam ser armazenadas e acessadas mais facilmente, permitindo um monitoramento mais analítico, nos termos de Jannuzzi (2016).

Em último lugar, apresenta-se os relatos mais gerais dos entrevistados para os avanços observados no que tange ao monitoramento do Fica Vivo!. Esses avanços são muito importantes para fomentar as políticas baseadas em evidências. Nesse contexto, os entrevistados destacam como o Fica Vivo! se constituiu, ao longo de sua história, muito mais numa expertise e no tirocínio do que baseado em metodologias de desenho que ainda não eram tão conhecidas. Outro ponto importante citado é a aproximação entre o Departamento de Monitoramento do Instituto ELO e a Assessoria de Gestão da Informação da SUPEC. Sobre esses avanços, os entrevistados relatam:

Não, é uma coisa fácil de fazer, é uma cultura que precisa ser instituída quando a gente está falando de política pública, e durante muito tempo, a nossa política foi uma política muito sensível, assim. A gente fazia política pela expertise, pela experiência que a gente tem, e era uma política pouco direcionada por resultados. Hoje, não. Hoje a gente trabalha com resultados, com evidências, isso pra gente é fundamental, são discussões que a gente o tempo todo está trazendo com as nossas equipes. (Entrevistado 2 - SUPEC)

Isso foi um avanço muito grande, porque você pensa que foi 2019, e a gente não tinha uma meta desses indicadores individualizada por cada unidade de prevenção. Então, a partir daí, a gente precisou pensar numa lógica para o que cada unidade seria responsável, né, por fazer, o que que definiria a atividade das equipes, rotineiramente. Então, a gente criou essa planilha, né, então, é uma planilha de Excel, também, que ela tem a meta geral do indicador, então, o fica vivo, como um todo, em todas as unidades, qual que é a meta dos indicadores, e qual que é o executado de todas as unidades, também. (Entrevistado 3 - SUPEC)

Eu acho que também a gente conseguiu aproximar mais a AGI, o setor de monitoramento, e as diretorias, no planejamento dessas metas e dos indicadores, então, a gente tem pessoas que se responsabilizam por isso, né, e que, e que conseguem planejar suas atividades enquanto programa, enquanto política pública, por exemplo, uma meta que eu preciso alcançar, o que que eu vou fazer em termos de metodologia para alcançar essa meta (Entrevistado 3 - SUPEC)

Eu acho que a política tem muito esse caráter de fazer com criatividade, porque o investimento é muito baixo. Então, eu acho que, pro investimento que existe, talvez esse instrumental seja o melhor possível nesse momento, sabe? Eu não vejo como melhorá-lo sem um investimento robusto do Estado. Mas é isso, assim, eu acho que já melhorou muito. Antes a gente tinha um relatório quantitativo, um relatório qualitativo. A gente não tinha cadastro de jovens planilhado, né, assim. Era um documento que a gente armazenava dentro da sala da equipe e não fazia nada com isso, assim. Então, a gente não tinha uma visão sobre quem é o nosso público, faixa etária, acesso a políticas

públicas, não tinha isso. Ainda que seja uma planilha de Excel, né, com muitas limitações, é uma planilha muito pesada. (Entrevistado 4 – Gestor Social FV!)

Com o tempo a gente foi conseguindo se organizar melhor, organizar melhor o fluxo, né, interno, em termos de pessoas também, para poder produzir não só dados, né, mas informações mais qualificadas. Houve também, né, esse aprimoramento, pelo que eu acompanho aqui, dessas planilhas, né, essas planilhas de Excel. Cada vez mais elas foram, a gente foi criando, né, fórmulas ali dentro dela, né, para poder melhor controlar, melhor qualificar a produção desses dados. (Entrevistado 6 – Instituto Elo)

A partir do relato dos entrevistados, observou-se que o Fica Vivo! teve muitos avanços desde a sua concepção, com o início do Cadastro de Jovens, a construção do Painel de Gestão à Vista, com o aprimoramento dos indicadores e com uma relação construtiva entre a SUPEC e o Instituto Elo. Além disso, ressalta-se como a política saiu de um cenário em que ela foi implementada para intervir em um problema público, para um programa que possui indicadores que vão balizar a tomada de decisão dos atores governamentais fazendo com que, até certo ponto, tais decisões sejam tomadas orientadas por evidências.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a elucidar quais são as principais dificuldades em monitorar um programa já institucionalizado e que possui um conjunto de dados já produzidos, neste caso, o Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo!, que compõe as Políticas de Prevenção Social à Criminalidade do Governo de Minas Gerais. O foco residiu em compreender o fluxo de procedimentos e de rotinas relacionados com o monitoramento desse programa, bem como em investigar os entraves e os desafios dessa atividade sob a ótica dos gestores da política. As considerações e ponderações referentes à pesquisa e a análise a que se propôs esse trabalho foram divididas em alguns tópicos.

Em primeiro lugar, este estudo tentou trazer uma compreensão aprofundada do fluxo de monitoramento do programa Fica Vivo!, destacando sua estrutura formal atrelada ao Contrato de Gestão nº 002/2019 e aos seus documentos formais, como Relatório Gerencial de Resultados (RGR), o Relatório de Monitoramento (RM) e o Relatório da Comissão de Avaliação (RCA). Observou-se que o programa, mesmo com as diretrizes contratuais estabelecidas, enfrenta desafios significativos na coleta e na organização de dados, especialmente os dados de natureza qualitativa, evidenciando limitações tecnológicas e operacionais.

Ao analisar o preenchimento de instrumentos como a Planilha do Relatório Unificado e a Planilha do Cadastro de Jovens, notou-se a necessidade de unificação dos instrumentos, bem como a dificuldade em coletar as informações mais pessoais do público alvo do programa. Além disso, a coleta de dados qualitativos, essenciais para compreender as dinâmicas sociais e os impactos do programa, revelou-se como um ponto crítico, indicando a importância de considerar não apenas métricas quantitativas, mas também aspectos subjetivos no monitoramento do Fica Vivo!. Dessa maneira, a avaliação trimestral resultante das obrigações legais do Contrato de Gestão nº 002/2019, apresenta-se como uma abordagem bastante gerencial e com o foco nos dados quantitativos do programa, posto que são elas que vão subsidiar o dispêndio de recursos.

Em segundo lugar, efetuou-se uma investigação aprofundada sobre a desconexão entre o desenho formal do programa Fica Vivo! e sua implementação prática ao longo de seus 20 anos de existência no Governo de Minas Gerais. Apesar de originalmente concebido para prevenir homicídios, a pesquisa revela que o programa vai além de seus objetivos iniciais, impactando os territórios atendidos em muitos outros aspectos para além dos previstos. Tais

benefícios podem incluir o acesso a direitos fundamentais, o fomento à participação social e a inserção dos jovens no mercado de trabalho.

Nesse sentido, a análise revelou distorções na implementação do programa, indicando a necessidade de revisão do seu Marco Lógico, que, construído após 10 anos de implementação, desempenha mais um papel formal do que operacional. A revisão do Marco Lógico do programa foi apontada pelos entrevistados, que destacaram a importância de adaptar o programa às mudanças sociais, como a explosão da violência contra a mulher durante a pandemia, bem como foi salientado a necessidade de construir indicadores mais alinhados com a realidade atual.

Ademais, foi pontuado a relevância de construir uma metodologia mais uniformizada, enfatizando a unicidade na abordagem, sem perder a capacidade de adaptação às especificidades territoriais. Assim, a revisão do Marco Lógico do Fica Vivo! é entendida como crucial tanto para repensar a Teoria do Programa e escolher indicadores de monitoramento alinhados com a realidade, quanto para qualificar a abordagem do programa diante das demandas observadas nos territórios atendidos.

Por fim, ressalta-se que ao analisar o desenho do Fica Vivo! com todas as ferramentas e informações que ele incorpora e relacionar com as suas dificuldades de monitoramento, não pretendeu-se apenas comparar se seus indicadores monitorados refletem os objetivos e os impactos previstos pelo programa. Conforme foi discutido ao longo do trabalho, a literatura evidencia como as distorções de implementação modificam o desenho da política ao longo do tempo, como é o caso do Fica Vivo!. Porém, dentro das possibilidades existentes no campo da segurança pública, observou-se que existe uma diferença considerável entre o Marco Lógico do Programa e o seu funcionamento, fato que impacta diretamente na escolha dos indicadores atualmente monitorados e que demonstra a necessidade de rever seu Marco Lógico.

Em terceiro lugar, sobre as percepções mais gerais sobre o monitoramento do Fica Vivo!, destaca-se que o programa possui quatro indicadores de esforço, focados na operacionalização do programa, e que são insuficientes para avaliar seu impacto nas comunidades atendidas. Em contrapartida, a ampliação da cartela de indicadores não é uma solução plausível, visto que, segundo os entrevistados, existe uma limitação tanto de recursos humanos quanto de recursos tecnológicos e operacionais. Os entrevistados reconheceram a importância dos indicadores monitorados atualmente, mas destacaram a necessidade de incorporar indicadores mais analíticos que possam expressar as relações causais do programa e

seus impactos. Um ponto importante é que a fragilidade do indicador relacionado à intervenção estratégica foi pontuada, indicando desafios na execução deste componente do programa.

A possibilidade de inclusão do indicador de taxa de homicídios revelou a complexidade do fenômeno e as dificuldades em isolar a contribuição do programa em meio a diversas influências externas. Sobre isso, destaca-se que um indicador de taxa de homicídios poderia significar um atrito entre os outros atores que compõem o programa, posto que há o risco de outros atores apropriarem dos méritos evidenciados por este indicador. Por outro lado, se o programa construir indicadores que abarquem suas informações qualitativas e que podem dar visibilidade exclusivamente para ele, ele diminui tais riscos. Por fim, a forma de execução via Contrato de Gestão foi unanimemente considerada como facilitadora do monitoramento, ao colocar a atividade de monitoramento como uma demanda prioritária no cotidiano dos atores, impondo prazos e exigindo relatórios que contribuem para a validação simultânea dos dados. No entanto, apesar das vantagens, foram apontados desafios relacionados ao registro, coleta e utilização das informações de monitoramento que podem estar relacionados também com essa forma de execução.

Em quarto lugar, foram investigadas as principais dificuldades relacionadas com a coleta das informações para alimentar as planilhas de Relatório Unificado e de Cadastro de Jovens, sendo uma etapa essencial para o monitoramento, pois influencia todas as etapas subsequentes. Nesse contexto, os entrevistados pontuaram a baixa compreensão da importância do monitoramento como um fator significativo para as dificuldades na coleta de dados que resultam em uma resistência por parte das equipes presentes na ponta em reconhecer a necessidade de monitoramento. Portanto, a ausência de uma cultura de monitoramento e a dificuldade em convencer as equipes sobre a importância dessa atividade para a política pública seriam os principais entraves para as dificuldades em coletar essas informações.

Além disso, a falta de uniformidade na compreensão dos conceitos do programa, na metodologia e no cálculo dos indicadores contribuem para as divergências no preenchimento das planilhas, comprometendo o registro dos dados. Sobre isso, foi relatado que os indicadores, bem como seus cálculos e significados são pouco explicados para as equipes que estão na ponta, fato que dificulta ainda mais o entendimento do monitoramento como uma atividade essencial para a produção de políticas públicas baseada em evidências.

Um outro ponto observado que dificulta a coleta de informações para o monitoramento do Fica Vivo! trata-se da alta rotatividade de profissionais no programa, prejudicando a gestão do conhecimento e a consistência na coleta de dados. Já a dificuldade em preencher a planilha de Cadastro de Jovens é abordada, com diferentes percepções sobre as

causas, incluindo a resistência dos jovens em fornecer informações pessoais e a falta de engajamento das equipes na coleta desses dados.

Em resumo, as dificuldades na coleta de informações para o monitoramento no programa Fica Vivo! são multifacetadas, envolvendo questões de cultura organizacional, compreensão dos atores envolvidos, falta de ferramentas adequadas e desafios específicos relacionados ao Cadastro de Jovens. A análise aponta para a necessidade de estudos mais aprofundados relacionados com o Cadastro de Jovens a fim de elucidar seus principais desafios e aprimorar a coleta destes dados.

Em último lugar, no que tange aos desafios enfrentados para a utilização das informações produzidas pelo monitoramento e seus avanços nos últimos anos, elenca-se alguns pontos. O primeiro deles trata da baixa tempestividade das informações, consolidadas trimestralmente com um atraso de 30 dias, o que limita a capacidade de gestores em tomar decisões imediatas. Além disso, a precariedade do instrumental tecnológico compromete a análise abrangente dos dados, evidenciando a necessidade de investimentos em ferramentas mais informatizadas e integradas. A constatação das limitações tecnológicas na organização e armazenamento dos dados evidencia a necessidade de investimentos em ferramentas mais atualizadas e seguras.

No entanto, apesar desses obstáculos, observa-se que algumas estratégias foram implementadas com sucesso a partir das informações coletadas, como a retomada do programa após os impactos da pandemia, a colaboração com o GEPAR para aumentar a participação dos comandantes da Polícia Militar nas reuniões e capacitações direcionadas com base nos indicadores monitorados. Assim, a utilização parcial das informações para corrigir rumos do programa é evidenciada pelos relatos dos entrevistados, destacando a importância dos indicadores como guias na gestão do Fica Vivo!.

Ainda sobre isso, o avanço mais significativo dos últimos anos ocorreu com a introdução do Relatório de Gestão Estratégica, um painel de gestão à vista que apresenta indicadores e metas específicas para cada Unidade de Prevenção à Criminalidade. Essa abordagem mais detalhada e individualizada possibilita uma análise mais aprofundada dos resultados, identificando causas de problemas e propondo planos de ação. Apesar das limitações de tempestividade, essa ferramenta fortaleceu a gestão, envolvendo também atores da execução na tomada de decisões. Assim, apesar dos desafios persistentes, a SUPEC e o Instituto ELO demonstram progresso notável na utilização das informações disponíveis para aprimorar o programa Fica Vivo!.

Um outro avanço importante refere-se a implementação do Power BI pelo Instituto ELO trouxe uma visão em tempo real de todas as oficinas em execução, incluindo dados sobre participação de homens e mulheres. Essa ferramenta atualiza automaticamente, proporcionando uma análise dinâmica e detalhada das atividades do programa. Além disso, a perspectiva da criação de um Sistema de Monitoramento para o Fica Vivo! e outros programas da PEPSC também são contemplados. Embora seja um desafio significativo, esse passo é considerado crucial para garantir um fluxo de informações em tempo real entre as Unidades de Prevenção à Criminalidade e a SUPEC.

Por fim, os entrevistados ressaltam a mudança na abordagem do programa, passando de uma política baseada em expertise para uma baseada em resultados e evidências. A proximidade entre o Departamento de Monitoramento do Instituto ELO e a Assessoria de Gestão da Informação da SUPEC também foi destacada como um avanço importante na elaboração de metas e indicadores.

Apesar dos desafios contínuos, os progressos mencionados neste trabalho refletem um esforço conjunto para aprimorar a atividade de monitoramento do Fica Vivo!, promovendo uma política mais orientada por evidências, contribuindo assim para o aprimoramento das políticas de prevenção à criminalidade. Ressalta-se que as dificuldades discutidas não são exclusivas do Fica Vivo!, mas refletem desafios inerentes às políticas de prevenção à criminalidade. A intangibilidade do objeto das políticas de prevenção torna a mensuração de impacto uma tarefa complexa, destacando a necessidade de aprimorar os indicadores para uma avaliação mais abrangente e analítica do programa.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, p. 84-135, 2002.

ARAÚJO, Edgilson Tavares de; BOULLOSA, Rosana. Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais. Curitiba: Iesde, 2009.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/1898>. Acesso em 27 set. 2023.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira: **A evolução institucional da polícia no séc XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada**. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, Ed. 7, p. 30-46, 2010.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira . As estatísticas de segurança, a Fundação João Pinheiro e a gestão pública. In: Lima, Renato Sérgio de; Barros, Betina Warmling. (Org.). **Estatísticas de Segurança Pública: produção e uso de dados criminais no Brasil**. 1ed.São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022, v. 1, p. 212-221. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2022/09/estatisticas-de-seguranca-publica.pdf#estatisticas-de-seguranca-publica.indd%3A.58282%3A369>. Acesso em 10 nov. 2023.

BEATO, Claudio; SILVEIRA, Andréa Maria. Efetividade e avaliação em programas de prevenção ao crime em Minas Gerais. **Instituto Igarapé. Artigo Estratégico**, 2014. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p3.pdf>. Acesso em 4 out. 2023.

BERNARDO, R.; MARTINS, H. F. **As OSCIPs em Minas Gerais: tensões entre autonomia e controle**. In: XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2012.

BRASIL, Senado Federal. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. **Monitoramento em Foco: Desafios ao monitoramento das políticas do Ministério da Cidadania (Parte 1)**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Governo Federal. Brasília, 2022a. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio\\_218.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_218.pdf). Acesso em 30 out. 2023.

BRASIL. **Monitoramento em Foco: Desafios ao monitoramento das políticas do Ministério da Cidadania (Parte 2)**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Governo Federal. Brasília, 2022b. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio\\_227.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_227.pdf). Acesso em 30 out. 2023.

CANO, Ignacio; ROJIDO, Emiliano. Mapping of homicide prevention programs in Latin America and the Caribbean. **Laboratório de Análise da Violência, Rio de Janeiro**, 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de políticas públicas*. 2018.

CARDOSO JR, J. C. **Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira**. In: \_\_\_\_\_. (Org). *Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir*. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3536>. Acesso em 31 out. 2023.

CASSIOLATO, M. GUERESI, S. **Como Elaborar um Modelo Lógico: Roteiro para Formular Programas e Organizar Avaliação**. Brasília, Ipea, 2010. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5810/1/NT\\_n06\\_Como-elaborar-modelo-logico\\_Disoc\\_2010-set.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5810/1/NT_n06_Como-elaborar-modelo-logico_Disoc_2010-set.pdf). Acesso em 21 set. 2023

CHAVES, Gabriel Ornelas Ribeiro. **Programa Fica Vivo!: reflexos da interrupção da política de prevenção social à criminalidade (2017) na execução do programa de controle de homicídios**. Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2522>. Acesso em 26 set. 2023.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; LOBÃO, Waldir Jesus Araújo; CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata de. **O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil**. 2005. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1778/1/TD\\_1144.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1778/1/TD_1144.pdf). Acesso em: 14 ago. 2023.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

DIAS, Ana Lídia Cristo; SOUZA, Maria Celeste Reis Fernandes de. Significados atribuídos por jovens às experiências educativas vivenciadas no Programa Fica Vivo!. **EDUR - Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.35, e208620, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-46982019000100427&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982019000100427&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 26 set. 2023.

FGV CLEAR. Infográfico: Ciclo da Política Pública, 2021. Disponível em: <https://fgvclear.org/infografico-ciclo-da-politica-publica/>. Acesso em 1 out. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Avaliação de políticas públicas: por onde começar?: um guia prático da metodologia do marco lógico**/Fundação João Pinheiro, Diretoria de Políticas Públicas. – Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wpcontent/uploads/2021/04/01.06\\_AvaliacaoDePoliticPublicas\\_GuiaMarcoLogico\\_FJP.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wpcontent/uploads/2021/04/01.06_AvaliacaoDePoliticPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf). Acesso em 25 set. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Avaliação de políticas públicas : por onde começar?: um guia prático para a elaboração do Mapa de Processos e Resultados e Mapa de Indicadores**/Fundação João Pinheiro, Diretoria de Políticas Públicas. – Belo Horizonte: FJP, 2022. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/09.06\\_Guia-MaPR.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/09.06_Guia-MaPR.pdf). Acesso em 25 set. 2013

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 23, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3521>. Acesso em: 31 out. 2023.

GOMES, Andreza Rafaela Abreu. **O olhar comunitário sobre as ações da política de prevenção social à criminalidade aos territórios: estudo de caso nas comunidades Jardim Felicidade e Morro Alto**. 2018. 140 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/507>. Acesso em: 01 set. 2023

GUEDES, Déborah Carvalho. **O programa de controle de homicídios - fica vivo!: uma análise de seu eixo de intervenção estratégica**. Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2366>. Acesso em 26 set. 2023.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante, volume 1** / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>. Acesso em 20 set. 2023.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 1. A política é nova? Avaliação ex ante!**. Vitória, ES, 2018a, 96 p. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/01\\_Volume-1\\_A\\_politica\\_e\\_nova-Avalicao\\_ex\\_ante\\_v3.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/01_Volume-1_A_politica_e_nova-Avalicao_ex_ante_v3.pdf). Acesso em 25 out. 2023

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES; **Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 2. Como monitorar uma política pública?**. Vitória, ES, 2018b. 64 p. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN\\_SiMAPP\\_Volume-02.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN_SiMAPP_Volume-02.pdf). Acesso em 7 nov. 2023.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 3. Avaliação ao alcance de todos: análise executiva**. Vitória, ES, 2018c, 80 p. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN\\_SiMAPP\\_Volume-03-1.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN_SiMAPP_Volume-03-1.pdf). Acesso em 7 nov. 2023.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 4. E quando a política está em andamento? Avaliação ex post!**. Vitória, ES, 2018d. 122 p. Disponível em: [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN\\_SiMAPP\\_Volume-04.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN_SiMAPP_Volume-04.pdf). Acesso em 7 nov. 2023.

JANNUZZI, P. M. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.

\_\_\_\_\_. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. In: **Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011.

\_\_\_\_\_. Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea Editora, 2016.

LASSANCE, Antonio. Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação: recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais. 2023.

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11816>

LIMA, Renato Sérgio; GODINHO, Letícia; PAULA, Liana. **Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã. 2014. Organização das Nações Unidas**. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 14 ago. 2023

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Teorias e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil (org. Gabriela Lotta). Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em 4 out. 2023.

MACKAY, K. R. **How to build M&E systems to support better government**. Washington, DC: Independent Evaluation Group, World Bank, 2007. Disponível em:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/689011468763508573/pdf/How-to-build-M-E-systems-to-support-better-government.pdf>. Acesso em 1 nov. 2023.

MAIA, Tamiris Pires. **O que se faz com o monitoramento?: um estudo da utilização do monitoramento da política de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais**, 2018. 131f. Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/mono/2426>. Acesso em 14 set. 2023.

MAIA, Tamiris Pires; ASSIS, Marcos Arcanjo de. Utilização do monitoramento da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 545-560, 2020.

MATTA, Rafael Almeida; ANDRADE, Mônica Viegas. Avaliação econômica do impacto do programa de controle de homicídios Fica Vivo. **Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia, ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia**, 2005. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A153.pdf>. Acesso em 18 set. 2023.

MENEZES, Anna Carolina Marotta de Oliveira. **Avaliação de implementação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade: um olhar sobre a Lei 23.450/2019**. 2023. Disponível em:

<http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2989/1/Anna%20Carolina%20Marotta%20de%20Oliveira%20Menezes.PDFA.pdf>. Acesso em: 01 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 49, de 02 de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 43.295, de 29 de abril de 2003**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2003c

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 43.334, de 20 de maio de 2003**. Cria o Programa de Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2003d.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Defesa Social. Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (NESP). **Informações Criminais de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=73444>. Acesso em 19 set. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 45.870, de 30 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 47.088, de 23 de novembro de 2016**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Segurança Pública. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2016b.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 23.304, de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2019a.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 23.450, de 24 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a política estadual de prevenção social à criminalidade. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2019b.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 47.795, de 19 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2019c.

\_\_\_\_\_. **Contrato de Gestão nº 02/2019**. Belo Horizonte, 2019d

\_\_\_\_\_. Decreto nº 48.298 de 11 de novembro de 2021. **Institui o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48298/2021/>>. Acesso em 10 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. Fundação João Pinheiro. **Avaliação de Desenho do Programa Fica Vivo! de Prevenção aos Homicídios**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Ihuj72aceBa4tDTQKqid7tUtjVKzjaGp/view>. Acesso em 25 set. 2023.

\_\_\_\_\_. **Portfólio da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade**. Subsecretaria de Prevenção Social à Criminalidade. Secretaria de Estado de Segurança Pública. 2023a. Disponível em <http://www.seguranca.mg.gov.br/images/2023/Junho/Portflio%20Preveno%20Social%20%20Criminalidade%202023.pdf>. Acesso em: 1 out. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 48.659, de 28 de julho de 2023**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2023b.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual de Ação Governamental de Minas Gerais 2024 -2027**. Secretaria de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte, 2023c. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/pagina/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/plano-plurianual-de-acao>. Acesso em 17 out. 2023.

MIRANDA, Débora Silva de. **O papel da Política de Prevenção à Criminalidade para o alcance da Segurança Cidadã: Estudo de caso dos programas de base local do Governo do Estado de Minas Gerais**. 2015. 145 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial**. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; CARBALLO BLANCO, Antonio Carlos. (Org.). *Polícia, Estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007b. p. 21-73. Disponível em: [http://campanhanaweb.com.br/acsmceantigo/wpcontent/uploads/2012/11/livro\\_rede\\_de\\_policias.pdf](http://campanhanaweb.com.br/acsmceantigo/wpcontent/uploads/2012/11/livro_rede_de_policias.pdf)

OLIVEIRA, Leticia Cancela de. **Parceirização entre Estado e terceiro setor: uma análise institucional do modelo de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSICPs) em Minas Gerais e da execução da Política de Prevenção Social à Criminalidade via Termo de Parceria**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

PEIXOTO, Betânia Totino.; ANDRADE, Mônica Viegas; AZEVEDO, João Pedro. **Prevenção e controle de homicídios: uma avaliação de impacto no Brasil**. Belo Horizonte:

UFMG/Cedeplar, 2008. 30p. **Texto para discussão**, v. 337. Disponível em: <https://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20336.pdf>. Acesso em 19 set. 2023.

PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE. A experiência de Minas Gerais. Fabiana de Lima Leite (organização et al). Belo Horizonte. Produção a partir do Convênio SENASP MJ/251/2007. 2009. Disponível em: <http://www.institutoelo.org.br/site/files/arquivos/b093f9a005ea9a041a5d8b54d8d46d6f.pdf>. Acesso em 19 set. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Rumo a uma política integral de segurança e convivência cidadã na América Latina. Marco conceitual de interpretação-ação. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Convivência e segurança cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública. Brasília: PNUD, Conviva, 2016. 152p.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

RATTON, José Luiz et al. **A segurança cidadã em debate**. Recife: Provisual, 2012. (Cadernos sobre Segurança e Prevenção da Violência na América Latina). Disponível em: [https://www2.ati.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=077fa53f-d9c3-4a40-b1fa-03000b256c80&groupId=124015](https://www2.ati.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=077fa53f-d9c3-4a40-b1fa-03000b256c80&groupId=124015). Acesso em: 13 set. 2023.

RUA, Maria das Graças. **Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos Sociais**. Glossário do Curso de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Programas e Projetos Sociais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Brasília: FNDE, 2008.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas** / Maria das Graças Rua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias** [Internet]. 2010. Acesso em 30 out. 2023. Disponível em: [https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2014/05/texto-apoio-05-\\_-grac3a7as-rua.pdf](https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2014/05/texto-apoio-05-_-grac3a7as-rua.pdf)

SAPORI, Luís Flávio. **A Segurança Pública no Brasil**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais: Em Debate, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 11-15, jan. 2011. Disponível em: [https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2110/2011\\_em\\_debate\\_a3\\_n1?sequence=1&isAllowed=y..](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2110/2011_em_debate_a3_n1?sequence=1&isAllowed=y..) Acesso em: 31 ago. 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (SEJUSP). **Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Segurança Pública 2022-2026**. Governo do Estado de Minas Gerais, 2022a. Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/sobre/institucional/plano-estrategico>. Acesso em 16 out. 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (SEJUSP). **Relatório de Entregas: Gestão Rogério Greco período 2021/2022**. Belo Horizonte, 2022b.

Disponível em:

<http://www.seguranca.mg.gov.br/images/2023/Marco/RELATRIO%20DE%20ENTREGAS%20-%20SEJUSP%20-%20DIGITAL.pdf>. Acesso em 15 set. 2023.

SILVA, Bráulio Figueiredo Alves et al. Violência urbana e política pública de prevenção: avaliação do Programa Fica Vivo! no estado de Minas Gerais, Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 35, 2018.

SILVA, Jordan Ramires dos Anjos. **Fica vivo! Políticas públicas de prevenção: o caso do município na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2022. 71 f. Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022. Disponível em:

<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2963>. Acesso em: 14 set. 2023.

SILVEIRA, Andréa. **A Prevenção de Homicídios: a experiência do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras**. Educação e Realidade, Porto Alegre, v. 33, n. 2, p.163176, jun. 2008.

SILVEIRA, Andréa Maria et al. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. **Revista de Saúde Pública**, v. 44, p. 496-502, 2010.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsp/a/qmmPVKJkZqdh58ZDzMKhGbP/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em 26 set. 2023

SECCHI, Leonardo. Análise de políticas públicas [livro eletrônico] : diagnóstico de problemas, recomendação de soluções / Leonardo Secchi. -- São Paulo : Cengage Learning, 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 25 out. 2023.

TESOURO, Secretaria do. Avaliação de Políticas Públicas: **Êxitos e Possibilidades de Avanço**. **Boletim de Avaliação de Políticas Públicas**, volume 1, nº 1. Brasília: Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2015/avaliacao-de-politicas-publicas\\_uma-proposta-a-partir-das-experiencias-internacionais](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2015/avaliacao-de-politicas-publicas_uma-proposta-a-partir-das-experiencias-internacionais). Acesso em 1 out. 2023.

WU, Xu et al. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. 2014.

VAITSMAN J; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUZA, R. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Série Policy Paper, n. 17. MOST2: Brasília, p. 43-46, 2006. Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Most/mostport.pdf>

. Acesso em 24 out. 2023

## APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

### **1. Trajetória e percepções sobre o Fica Vivo!**

**1.1** Nome, instituição e cargo

**1.2** Conte rapidamente sobre sua trajetória com o Fica Vivo (cargos anteriores, período no cargo atual e quais são as suas atribuições)

### **2. Caracterização do desenho da Política**

**2.1** Como você descreveria o Fica Vivo? Em termos dos seus objetivos concretos, os principais benefícios que você vê que ele traz pros territórios para além dos objetivos descritos no portfolio

**2.3** Na sua percepção, o Fica Vivo tem atingido seus objetivos?

**2.4** Na sua percepção, existem problemas resultantes da forma como foi feito o desenho da política?

### **3. O monitoramento do Fica Vivo!**

**3.1** O que você entende por monitoramento de políticas públicas?

**3.2** Atualmente, como é o fluxo formal de monitoramento do Fica Vivo dentro da UPC?

**3.3** Como o monitoramento foi recebido no seu setor? Quais eram as expectativas no momento em que as atividades rotineiras relacionadas com o monitoramento começaram a ser executadas?

**3.4** Existiu algum treinamento nas equipes ou orientações para introduzir esses procedimentos?

**3.5** Na sua percepção, atualmente, os indicadores monitorados fazem sentido e refletem os objetivos do programa?

**3.6** Na sua percepção, quais são as vantagens desse instrumento? E as desvantagens?

**3.7** Na sua percepção, o modelo de execução do programa, por meio de parcerias, favorece ou dificulta o processo de monitoramento?

### **4. Registro das informações produzidas e dificuldades no preenchimento das informações**

**4.1** Como é realizado o preenchimento das planilhas de monitoramento?

**4.2** Quais as principais dificuldades relacionadas com o preenchimento das informações?

**4.3** Existe alguma informação/algum campo que é mais difícil apurar e preencher? Se sim, quais?

**4.4** Você considera que alguma informação a ser preenchida é desnecessária?

**4.5** Na sua percepção, existe alguma informação que deveria ser monitorada e não é?

### **5. Utilização das informações e possíveis entraves**

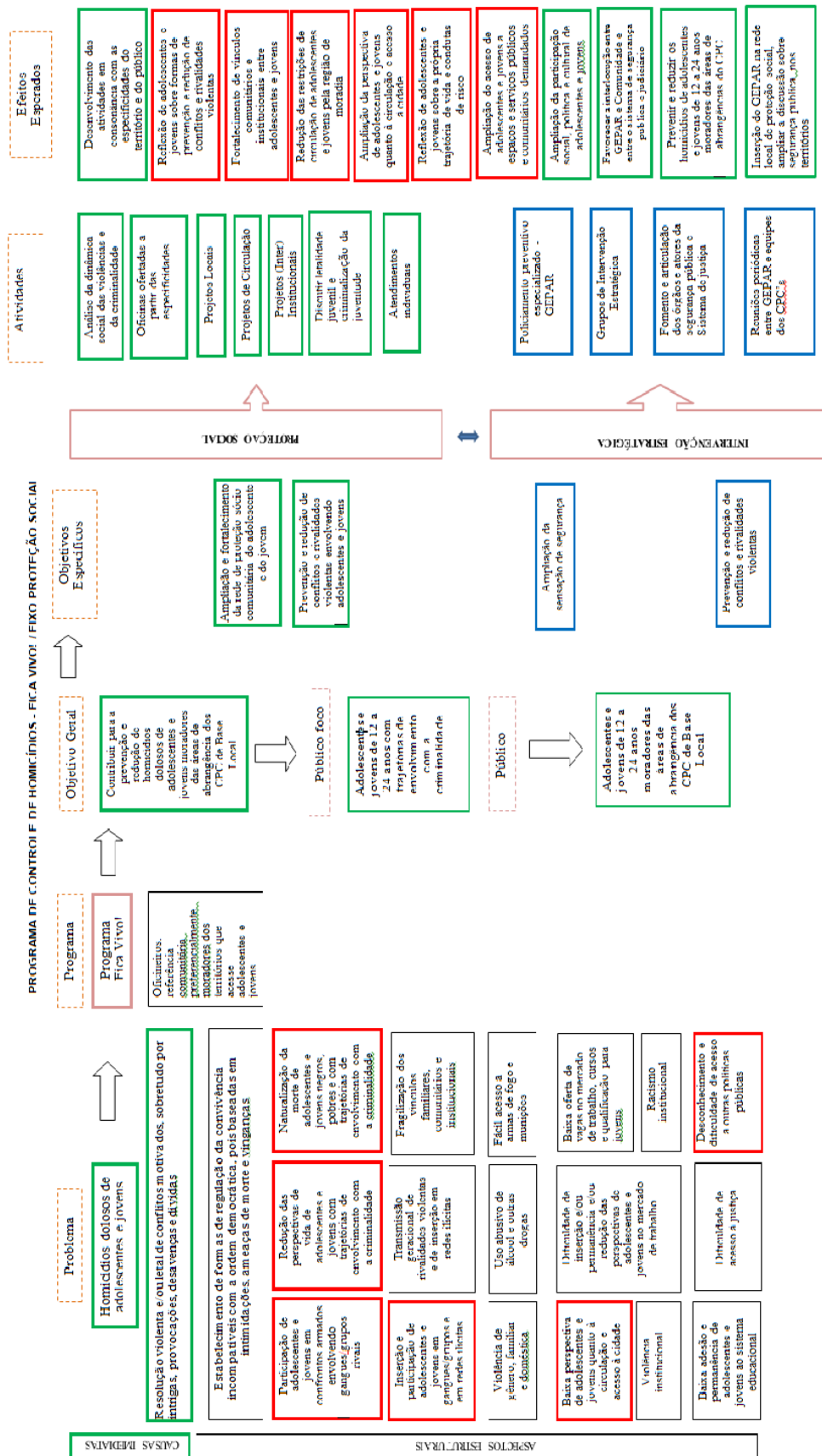
**5.1** Vocês utilizam as informações produzidas pelo monitoramento? Se sim, com qual frequência? E com qual objetivo?

**5.2** Na sua percepção, algum fator interfere na utilização dessas informações?

**5.3** Na sua opinião, a atividade de monitoramento influenciou de alguma forma a política? Você vê essa atividade sendo utilizada para o aprimoramento do Fica Vivo?

**5.4** Na sua percepção, quais desafios envolvem a utilização dos dados e informações geradas pelo monitoramento do Fica Vivo?

# ANEXO A – ÁRVORE DE PROBLEMAS FICA VIVO!



## ANEXO B – QUADRO LÓGICO DO FICA VIVO!

RECURSOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADO INTERMEDIÁRIO	RESULTADO FINAL	IMPACTO
<b>PROTEÇÃO SOCIAL</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação e manutenção de CPC de Base Local (por parte da política)</li> <li>- Contratação de gestão e equipe técnica</li> <li>- Capacitação e supervisão</li> </ul>	Realizar a análise da dinâmica social das violências e da criminalidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinâmica social das violências e da criminalidade analisada;</li> <li>- Compreensão das especificidades da dinâmica social das violências e da criminalidade da área de abrangência do Programa;</li> <li>- Mapeamento da dinâmica social vinculada aos conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento das demais atividades em consonância com as especificidades do território e do público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação e fortalecimento da rede de proteção sócio comunitária do adolescente e do jovem.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação e manutenção de CPC de Base Local (por parte da política)</li> <li>- Contratação de gestão e equipe técnica</li> <li>- Capacitação e supervisão</li> <li>- Contratação de serviços</li> </ul>	Implantar oficinas de esporte, cultura e arte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficinas implantadas a partir das especificidades de cada território e do público;</li> <li>- Participação de adolescentes e jovens nas oficinas;</li> <li>- Transmissão de um ofício;</li> <li>- Abertura de espaços para expressão de diferenças e singularidades sem julgamentos morais e preconceituosos;</li> <li>- Criação de espaços de reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas;</li> <li>- Promoção da circulação de adolescentes e jovens pela região de moradia;</li> <li>- Favorecimento da integração entre adolescentes e jovens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa;</li> <li>- Reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas;</li> <li>- Ampliação da circulação de adolescentes e jovens pela região de moradia;</li> <li>- Integração entre os adolescentes e jovens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens.</li> </ul>	<p><b>PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DOLOSOS DE ADOLESCENTES E JOVENS MORADORES DOS TERRITÓRIOS DE ABRANGÊNCIA DOS CENTROS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE</b></p>

## ANEXO B – QUADRO LÓGICO DO FICA VIVO!

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação e manutenção de CPC de Base Local (por parte da política)</li> <li>- Contratação de gestão e equipe técnica</li> <li>- Capacitação e supervisão</li> <li>- Contratação de serviços</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Planejar e executar Projetos Locais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos Locais planejados e executados a partir das especificidades de cada território e do público;</li> <li>- Participação de adolescentes e jovens nos Projetos Locais;</li> <li>- Favorecimento da integração entre adolescentes e jovens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimento e/ou fortalecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa;</li> <li>- Integração entre os adolescentes e jovens.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação e manutenção de CPC de Base Local (por parte da política)</li> <li>- Contratação de gestão e equipe técnica</li> <li>- Capacitação e supervisão</li> <li>- Contratação de serviços</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Planejar e executar Projetos de Circulação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos Circulação planejados e executados a partir das especificidades de cada território e do público;</li> <li>- Participação de adolescentes e jovens nos Projetos de Circulação;</li> <li>- Promoção da circulação de adolescentes e jovens por diferentes espaços das cidades;</li> <li>- Favorecimento da integração entre adolescentes e jovens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimento e/ou fortalecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa;</li> <li>- Circulação de adolescentes e jovens para além da região de moradia;</li> <li>- Ampliação da perspectiva de circulação e de acesso à cidade;</li> <li>- Integração entre os adolescentes e jovens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação e fortalecimento da rede de proteção sócio comunitária do adolescente e do jovem;</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação e manutenção de CPC de Base Local (por parte da política)</li> <li>- Contratação de gestão e equipe técnica</li> <li>- Capacitação e supervisão</li> <li>- Contratação de serviços</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Planejar e executar Projetos (Inter) Institucionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos (Inter) Institucionais planejados e executados;</li> <li>- Participação de adolescentes e jovens nos Projetos (Inter)Institucionais;</li> <li>- Favorecimento da integração entre adolescentes e jovens moradores das diferentes áreas atendidas pelo Programa;</li> <li>- Promoção da circulação de adolescentes e jovens por diferentes espaços das cidades;</li> <li>- Criação de espaços de reflexão sobre formas de prevenção e redução de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa;</li> <li>- Ampliação da perspectiva de circulação e de acesso à cidade.</li> <li>- Ampliação da participação social, política e cultural dos adolescentes e jovens participantes do Programa;</li> <li>- Integração entre os adolescentes e jovens;</li> <li>- Reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens.</li> </ul>	<p><b>PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DOLOSOS DE ADOLESCENTES E JOVENS MORADORES DOS TERRITÓRIOS DE ABRANGÊNCIA DOS CENTROS DE PREVENÇÃO À</b></p>

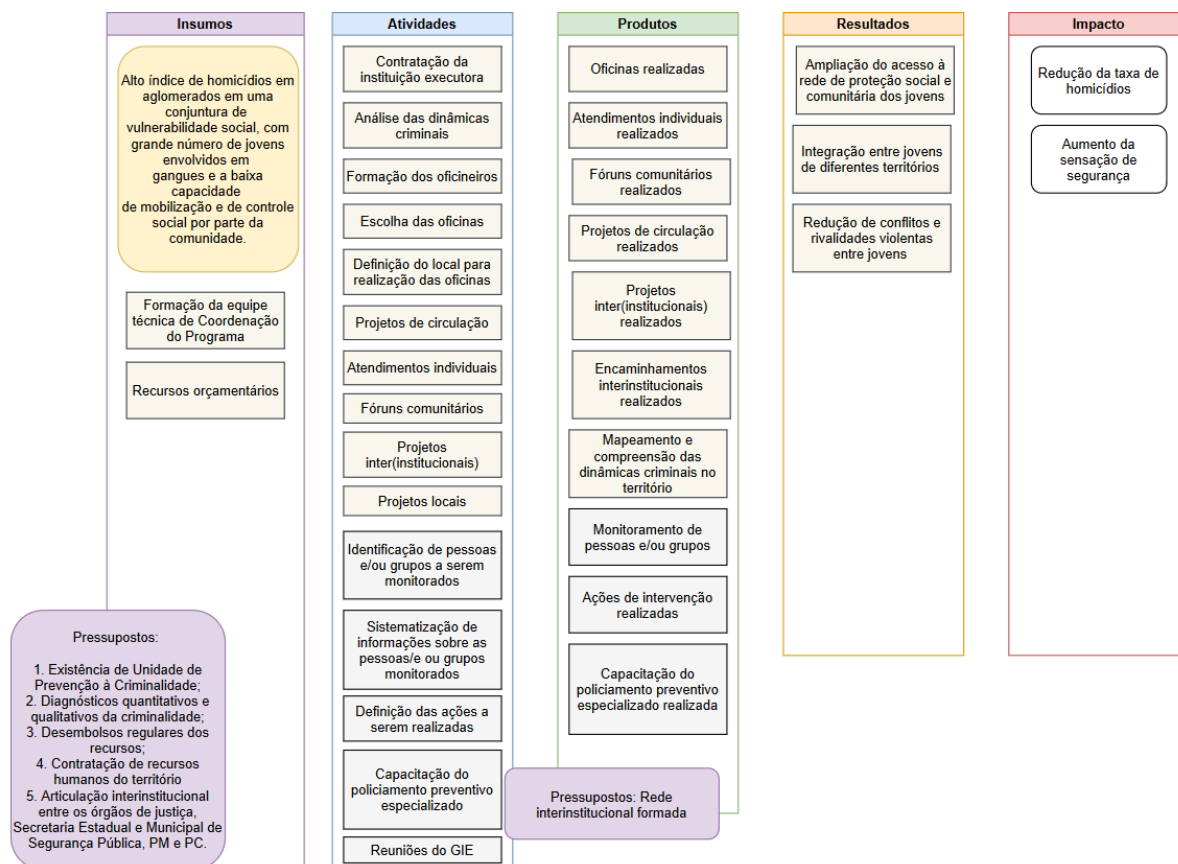
## ANEXO B – QUADRO LÓGICO DO FICA VIVO!

		conflitos e rivalidades violentas.	violentas.		<b>CRIMINALIDADE</b>
- Implantação e manutenção de CPC de Base Local (por parte da política) - Contratação de gestão e equipe técnica - Capacitação e supervisão	Realizar atendimentos individuais	- Adolescentes e jovens atendidos individualmente; - Criação de espaços de reflexão sobre trajetórias de vida e condutas de risco; - Encaminhamento e acompanhamento de adolescentes e jovens atendidos individualmente; - Adolescentes e jovens encaminhados e acompanhados.	- Estabelecimento e fortalecimento de vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa; - Reflexão de adolescentes e jovens sobre a própria trajetória de vida e condutas de risco. - Ampliação do acesso de adolescentes e jovens a espaços e serviços públicos e comunitários demandados.		
<b>RECURSOS</b>	<b>ATIVIDADES</b>	<b>PRODUTOS</b>	<b>RESULTADO INTERMEDIÁRIO</b>	<b>RESULTADO FINAL</b>	<b>IMPACTO</b>
<b>INTERVENÇÃO ESTRATÉGICA</b>					
- Grupo especializado de policiamento preventivo; - capacitação contínua de efetivo policial;	Capacitação do policiamento preventivo especializado	- Capacitação do policiamento preventivo especializado	- Ampliação da assertividade e tempestividade do policiamento preventivo; - Aproximação entre a população e os policiais; - Contribuir para a ampliação da legitimidade do policiamento preventivo e das ações repressivas;	- Prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas;	<b>PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DOLOSOS DE ADOLESCENTES E JOVENS MORADORES DOS TERRITÓRIOS DE ABRANGÊNCIA DOS CENTROS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE</b>
- Implantação e manutenção do Sistema de Informação do Grupo de Intervenção Estratégica - SIGIE	Formação e funcionamento de Grupos de Intervenção Estratégica em parceria com o Ministério Público	- Grupos de Intervenção Estratégica formados e em funcionamento; - Compreensão das especificidades da dinâmica social da criminalidade da área de abrangência do Programa;	- Aproximação e integração entre os representantes das instituições componentes do GIE; - Estabelecimento e/ou ampliação da troca de informações entre os representantes das	- Ampliação da sensação de segurança.	

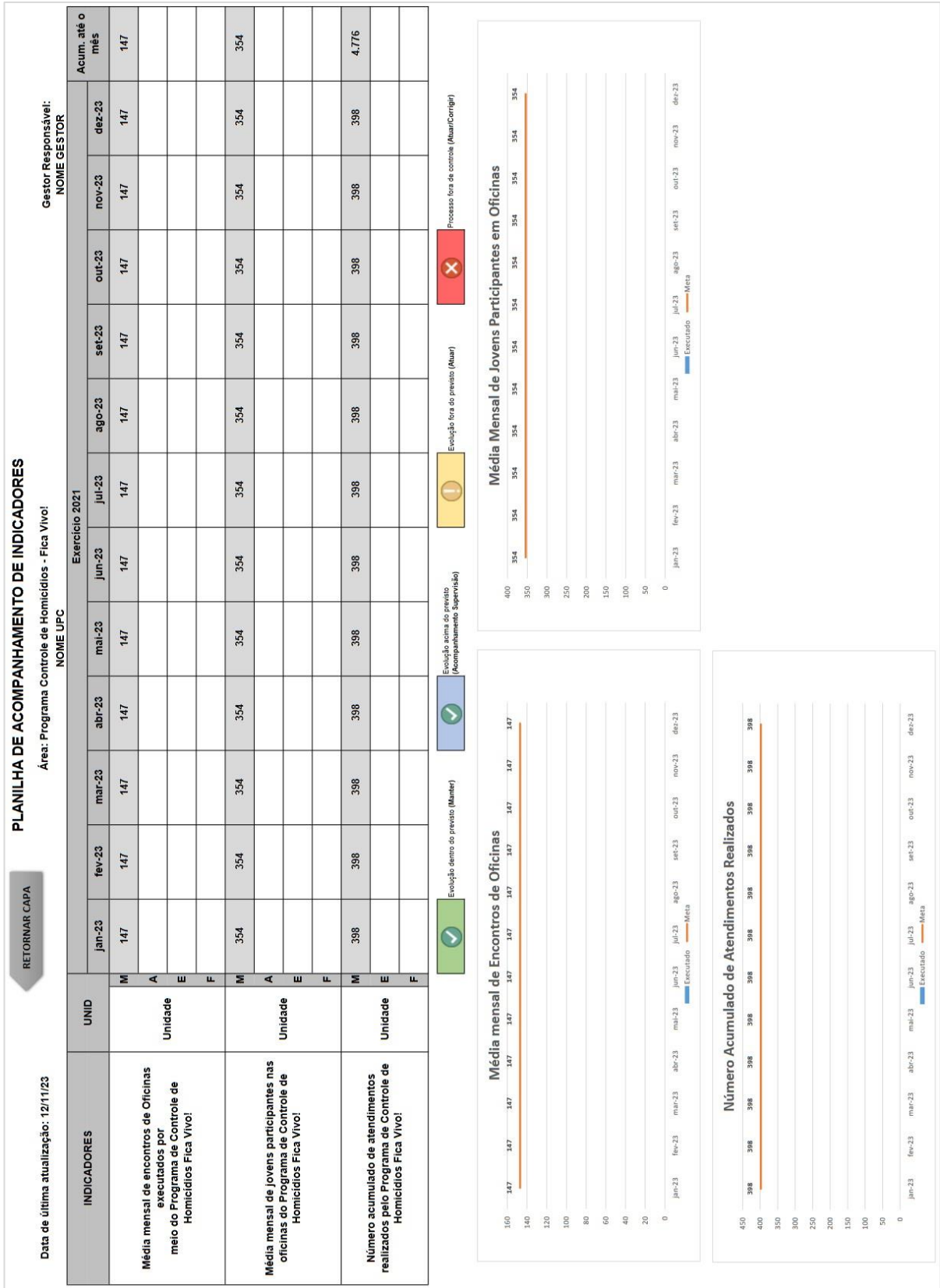
## ANEXO B – QUADRO LÓGICO DO FICA VIVO!

<p>- Capacitação - Contratação de serviços</p>		<p>- Monitoramento de pessoas e/ou grupos envolvidos com homicídios relacionados à dinâmica criminal das áreas de abrangência do Programa; - Implantação e alimentação do SIGIE com informações referentes às pessoas e/ou grupos monitorados.</p>	<p>instituições componentes do GIE sobre as especificidades da dinâmica social da criminalidade da área de abrangência do Programa; - Priorização da movimentação dos trâmites das fases pré-processual e processual referentes aos crimes relacionados às pessoas e/ou grupos monitorados; - Ampliação da assertividade e tempestividade do policiamento preventivo e repressivo realizado nas áreas de abrangência Programa; - Readequação quanto à prioridade de desenvolvimento das atividades de proteção social.</p>		
--	--	--	--	--	--

## ANEXO C – MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS FICA VIVO!



ANEXO D – PAINEL GESTÃO À VISTA FICA VIVO!



## ANEXO E – CAUSA DO PROBLEMA/RELATÓRIO DE GESTÃO ESTRATÉGICA

RETORNAR CAPA

**Definição e análise da causa raiz do problema**

Problema 1

Referência: \_\_\_\_\_

Data de última atualização: 15/11/23

Metodologia do programa

Atores externos

Atores internos

Ambiente

Causa Identificada: \_\_\_\_\_

Qual o problema?

DETALHAMENTO DAS POSSÍVEIS CAUSAS



