

FICA VIVO!

AVALIAÇÃO DE DESENHO EX-POST



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

AVALIAÇÃO DE DESENHO DO PROGRAMA FICA VIVO DE PREVENÇÃO AOS HOMICÍDIOS
Nima/FJP

SUMÁRIO EXECUTIVO

FICHA TÉCNICA

Sistema Estadual de Avaliação de Políticas Públicas - SAPP-MG

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

Marcel Dornas Beghini – Secretaria-Geral

Luísa Cardoso Barreto – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda – Controladoria Geral do Estado

Helger Marra Lopes – Fundação João Pinheiro

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

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

Controladoria Geral do Estado

Eduardo Souza Batista | titular

Armando Noé Carvalho de Moura Júnior | suplente

Fundação João Pinheiro

Carla Bronzo Ladeira | titular

Carolina Proietti Imura | titular

Marcos Arcanjo de Assis | titular

Isabela Tolentino | suplente

Juliana de Lucena Ruas Riani | suplente

Luis Felipe Zilli | suplente

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Felipe Magno Parreiras de Souza | titular

Camila Barbosa Neves | titular

Solimar Assis de Araújo | suplente

Túlio de Souza Gonzaga | suplente

Diagramação

Aline de Faria Pereira | designer ACS

EQUIPE

Karina Rabelo Leite Marinho (coordenadora)

Alexandre Mário de Freitas

Alícia Maricel Oliveira Ramos (estagiária)

Bárbara Silva Passos (estagiária)

Luis Felipe Zilli do Nascimento

Tamiris Pires Maia

REVISÃO TÉCNICA

Marcos Arcanjo de Assis

1. Apresentação do documento

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

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

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

2. Percurso avaliativo

A avaliação de desenho *ex-post* do Fica Vivo! busca compreender em que medida o desenho formal do programa foi estabelecido com critérios claros (marco conceitual, definição de problema, ações e público, governança e uso dados) e aplicado ou adaptado durante sua operacionalização. As perguntas avaliativas são:

- Há um marco conceitual que fundamenta o desenho do Programa? Há uma distinção clara entre estratégias e fins? Como?
- O desenho do programa é claro, ou seja, apresenta uma definição do problema (com hierarquização de causas e consequências), de objetivos, de público-alvo (focalização e cobertura) e de ações de intervenção? Como?
- Qual é o arranjo de organizações e atores envolvidos no desenho do Programa?
- Como o desenho foi aplicado ou adaptado ao longo do processo de operacionalização do Programa?

A avaliação foi realizada com a triangulação de fontes e técnicas de coleta de informações de duas naturezas:

- (a) Informações documentais: análise de documentos, projetos, desenhos, marcos lógicos, indicadores e avaliações. Aqui, trata-se da dimensão formal do programa.
- (b) Análise de entrevistas: entrevistas realizadas com operadores e gestores das políticas, de modo a ser possível a compreensão da coerência do desenvolvimento de um ponto de vista de sua implementação cotidiana, suas ações e seus projetos específicos. Aqui, trata-se da dimensão real do programa, relativa à sua implementação.

Foram realizadas entrevistas com múltiplos participantes, relevantes ao processo de desenvolvimento e implementação da política, oriundos de diversas instituições, como a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, a Subsecretaria de Prevenção do Estado de Minas Gerais e a Polícia Militar de Minas Gerais. Foram realizadas 11 entrevistas; elas totalizaram, aproximadamente, 13 horas de duração.

Os módulos temáticos, ou os chamados “*nós*” temáticos, utilizados para nortear as análises do material coletado em entrevistas foram os seguintes:

- Módulo 1: Motivadores para o programa e formulação do problema
- Módulo 2: O marco conceitual ou analítico do programa
- Módulo 3: Organizações e participantes
- Módulo 4: Dados e informações sobre o programa

A avaliação foi realizada seguindo quatro etapas:

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

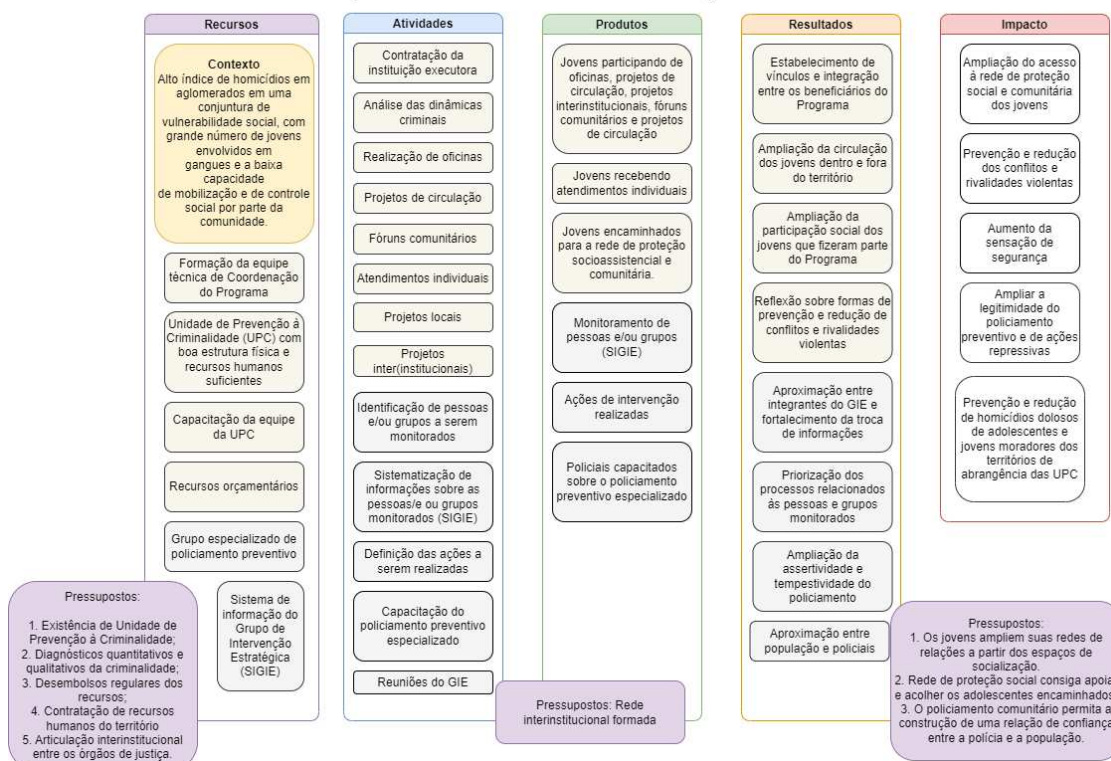
3. O desenho do Programa Fica Vivo

O Fica Vivo é um dos programas que compõem a política pública de prevenção em segurança. Seu objetivo geral é controlar a ocorrência de homicídios entre jovens com idades entre 12 e 24 anos, em territórios com altos índices de violências e criminalidade. Seu foco são adolescentes e jovens com trajetória de envolvimento com a criminalidade, moradores das áreas de abrangência das unidades de prevenção à criminalidade de base territorial. Nos modelos de intervenção, são incorporados elementos de vulnerabilidade desse público, como o acesso limitado às políticas públicas, o que contribui para a propagação e o aprofundamento do ciclo criminal. O programa é, assim, delimitado por duas variáveis importantes: a faixa etária e a territorialidade, considerando, portanto, uma perspectiva multidimensional sobre o problema sobre o qual intervém.

Iniciado como projeto piloto pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no aglomerado Morro das Pedras, em 2002, a partir de desenvolvimento realizado pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp/UFMG), foi, posteriormente, transferido para o estado de Minas Gerais e hoje é alocado na Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. Tem suas ações organizadas em dois eixos de atuação: proteção social e intervenção estratégica. De natureza preventiva, mobiliza, em sua operacionalização, uma multiplicidade de organizações e instituições e é, portanto, um programa interinstitucional.

O mapa de processos e resultados (MaPR) é um recurso metodológico para descrever o desenvolvimento de um programa. De maneira resumida, o MaPR do Fica Vivo apresenta as conexões entre suas atividades, seus produtos, resultados e impactos. Ele especifica o formato do programa em suas dimensões operacionalizáveis. Suas informações são similares às da matriz do marco lógico, excluindo dimensões conceituais advindas das árvores de problemas e soluções. Ainda assim, é um instrumento útil para, de forma gráfica, se compreender os elementos mais importantes do programa.

Mapa de Processos e Resultados - MaPR - do Programa Fica Vivo



Entre outros, os insumos do MaPR do Fica Vivo trazem formação da equipe técnica de coordenação do programa; unidade de prevenção à criminalidade (UPC) com estrutura física e recursos humanos suficientes; grupo especializado de policiamento preventivo e sistema de informação do grupo de intervenção estratégica. Esses insumos possuem como pressupostos a existência de unidades de prevenção à criminalidade e de diagnósticos quantitativos e qualitativos sobre a criminalidade, a realização do desembolso regular de recursos, a contratação de recursos humanos do território e a articulação interinstitucional entre os órgãos de justiça.

Como pressupostos de uma rede interinstitucional formada, as atividades enumeradas no MaPR incluem a contratação da instituição executora, a execução de oficinas, de projetos locais, atendimentos individuais, a identificação de pessoas e/ou grupos a serem monitorados e demais medidas. Em seguida, entre os produtos pretendidos, estão jovens participando de oficinas, projetos locais, projetos de circulação, fóruns comunitários, jovens recebendo atendimentos individuais e sendo encaminhado para a rede de proteção socioassistencial, além do monitoramento e mapeamento de grupos e indivíduos, ações de intervenção policial, e a capacitação voltada para o policiamento especializado.

Entre os resultados almejados, citam-se a ampliação da participação social dos jovens, o fortalecimento dos laços sociais entre os beneficiários, ações policiais mais assertivas e tempestivas e a aproximação entre população e policiais. Estes resultados têm como pressupostos que os jovens ampliem suas redes de relação a partir dos espaços de socialização, que a rede de proteção social consiga apoiar e acolher os adolescentes encaminhados e que o policiamento comunitário construa uma nova relação de confiança entre a população e a polícia.

Como impactos, estão previstos a ampliação do acesso à rede de proteção social e comunitária dos jovens, a prevenção e redução dos conflitos e rivalidades violentas, o aumento da sensação de segurança, a ampliação da legitimidade do policiamento preventivo e de ações repressivas e, a redução de conflitos e rivalidades violentas entre jovens e, finalmente, a prevenção e redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores dos territórios de abrangência das UPC.

4. Principais resultados da avaliação

O quadro seguinte sintetiza os achados centrais da avaliação, organizados pelos módulos temáticos e elementos do desenho do Fica Vivo! considerados.

Módulos temáticos da avaliação	Dimensões da avaliação do desenho	Evidências coletadas	Conclusões
Módulo 1: Motivadores para o programa e Formulação do problema	Fundamentos e antecedentes do programa	<ul style="list-style-type: none"> A proposição do programa está associada à emergência de um campo de estudos em segurança e criminalidade no Brasil e também dialoga com modelos de Polícia para Resultados. O Fica Vivo! foi inspirado no Programa “Cessar Fogo”, da polícia de Boston. O programa representou uma inovação quando implementado, dada a inexistência de modelos similares no país. O programa se fundamentou em subsídios informacionais como motivação e legitimação (<i>survey</i>, diagnósticos e dados estatísticos). 	O Fica Vivo! foi proposto em um contexto de emergência de programas de prevenção de homicídios e de modelos inspiradores e se organizou com base em diagnósticos e análise de dados, mas não havia, no momento da implementação, um desenho formal desses elementos.
	Relação entre os fundamentos e o desenho do programa	<ul style="list-style-type: none"> O desenho articula fundamentos de repressão qualificada e ações de micro dissuasão, prevenção social e desenvolvimento social Notou-se sobreposição com ações de assistência social. Baixa adaptação do desenho inicial às mudanças de cenário em territórios de implementação. 	A lógica de implementação vincula-se ao cotidiano dos territórios e às causas específicas das ocorrências de crimes nas localidades focalizadas, mas não há o espelhamento disso no desenho previamente estabelecido.

Módulos temáticos da avaliação	Dimensões da avaliação do desenho	Evidências coletadas	Conclusões
<p>Módulo 2: O Marco conceitual e analítico do programa</p>	<p>Marco Conceitual ou Analítico</p>	<ul style="list-style-type: none"> Houve a definição de um Marco Conceitual, com a identificação de perspectivas teóricas capazes de definir características e causas do problema de homicídios. Foram apontadas perspectivas teóricas múltiplas, mas foram utilizados conceitos sobretudo advindos da Teoria da Desorganização Social e Eficácia Coletiva. Há clareza de gestores e atores responsáveis pelo desenho sobre o Marco Conceitual. 	<p>O 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.</p>
	<p>Estabelecimento de objetivos gerais e específicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Foram realizados, em um primeiro momento, diagnósticos para a definição de objetivos. Os objetivos são definidos de forma clara, em torno do controle de homicídios em territórios. 	<p>Os objetivos, em um primeiro momento, definidos com clareza, e com recorte sobre um fenômeno específico, com o tempo e o processo de implementação, 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.</p>
	<p>Seleção do público-alvo e focalização existente no desenho do Programa</p>	<ul style="list-style-type: none"> Os territórios de intervenção e o público-alvo foram selecionados norteado por diagnósticos. 	<p>Há a carência de registros formais dos procedimentos de seleção e focalização do programa. Além disso, com a expansão do Programa, os critérios de focalização, sobretudo territoriais, deixaram de ser aplicados, e ele passa a ser implementado sem considerar o território nem as alterações nas dinâmicas criminais.</p>
	<p>Processo de formulação do problema (homicídios) e aderência entre formulação de problema e ações</p>	<ul style="list-style-type: none"> A análise de dados de ocorrências de homicídios foi utilizada para a formulação do problema de intervenção do programa. As características específicas das ocorrências de homicídios entre jovens também foram identificadas. As causas multifatoriais do problema de homicídios foram compreendidas. Os diagnósticos iniciais foram capazes de impactar a formulação de ações. Ausência do uso de ferramentas metodológicas para o desenho de formulação do problema. 	<p>A capacidade norteadora dos diagnósticos, no que diz respeito à incidência de criminalidade, foi diminuindo, à medida em que o Programa se expandia para muitos territórios distintos. A ausência de um desenho formal, com o uso de ferramentas consolidadas de desenho, dificultou o processo de adaptação das ações a contextos criminais de territórios. A formulação do problema não hierarquizou causas e consequências.</p>

Módulos temáticos da avaliação	Dimensões da avaliação do desenho	Evidências coletadas	Conclusões
Módulo 3: Organizações e atores	Análise de interessados	<ul style="list-style-type: none"> Houve mobilização e interlocução com atores públicos (Prefeitura, Ministério Público, Secretaria de Segurança, organizações policiais e órgãos civis comunitários). Estratégias para obtenção de legitimidade do Programa foram identificadas (diagnósticos, controle de indicadores, apropriação por parte dos atores locais) 	A análise de interessados e processos de mobilização foram realizados, mas não há o registro formal dessas ações. As organizações policiais demonstraram pouca ou nenhuma capacidade de adaptação à política, reproduzindo práticas reativas, sem a incorporação de ações fundamentais de modelos preventivos. Não havia um desenho para a seleção do público alvo, ou de mecanismos capazes de garantir que o Programa atinja o público alvo desejado.
	Política e governança	<ul style="list-style-type: none"> O ambiente político e institucional para a implementação do Programa foi identificado. As organizações de segurança e justiça foram permeáveis ao desenho inicial do Programa. Foram realizados encontros com parceiros e comunidades (processo de convencimento). A localização do Programa em uma subsecretaria de prevenção abriu oportunidades para o estabelecimento de agendas definidas, gestão única, recursos específicos previstos em agenda orçamentária. 	Não foram identificadas, limitações e conflitos entre organizações parceiras. Não houve a inserção das características dessas organizações, ou potencial de conflito, no desenho do programa.
	Multi institucionalidade	<ul style="list-style-type: none"> A compreensão do fenômeno dos homicídios em sua multicausalidade levou à necessidade de se estabelecer o caráter interinstitucional da intervenção no problema motivador do Programa. Constituição de redes de proteção local, formadas por entidades como o Conselho Tutelar, CRAS, CREAS, Centros de Saúde, Conselhos comunitários e escolas, lideranças e referências comunitárias como Igrejas, entre outros. Há a presença de atores institucionais, como o Ministério Público, em uma perspectiva de intervenção estratégica, das Secretarias (à exemplo da SUASE), e das organizações policiais. 	A participação dos atores institucionais não foi delineada no desenho. As reuniões que ocorreram entre eles não foram descritas, de modo que sua memória se perdeu. A definição de papéis, ou a distribuição de responsabilidades entre as instituições era clara apenas para parte dos atores, e também não contou com um desenho prévio, sendo delineada apenas posteriormente. As instituições tendem a atuar conforme suas especificidades internas, a despeito nas características do Programa, e dos esforços da gestão central do Fica Vivo.

(conclusão)			
Módulos temáticos da avaliação	Dimensões da avaliação do desenho	Evidências coletadas	Conclusões
Módulo 4: Dados e informações sobre o Programa	Uso de diagnósticos para a caracterização de territórios	<ul style="list-style-type: none"> Existem atividades de acompanhamento das informações sobre homicídios, que estão georreferenciados. Há o uso de dados oriundos de diferentes instituições para qualificação de informações. Há coerência entre a natureza dos dados coletados e analisados e critérios posteriores para avaliação de impacto. Mas não há o uso desses indicadores para o estabelecimento/decisões sobre ações. 	O Fica Vivo conta com a atuação de analistas em segurança pública. São realizadas, periodicamente, análises das dinâmicas das violências e criminalidade, de cada um dos territórios de atuação. Mas, atualmente, os diagnósticos nem sempre são utilizados para orientar ações. O conhecimento continua a ser produzido, mas de maneira ritualística, com pouco impacto sobre a tomada de decisão sobre o Programa.
	Processos de monitoramento e avaliação	<ul style="list-style-type: none"> Programa delineado no contexto de gestão para resultados. Há produção de indicadores. Os indicadores são usados para monitoramento, mas para avaliação de impacto o uso é baixo. Os dados obtidos são pouco capazes de controlar variáveis intervenientes sobre a ocorrência de homicídios. 	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. Há a permanência de indicadores que refletem o programa em Belo Horizonte e sua Região Metropolitana, mas que não conseguem aderência à sua implementação nos demais municípios do estado.

5. Considerações avaliativas

Retomando e respondendo às perguntas avaliativas, pode-se concluir o seguinte:

- **Há um marco conceitual que fundamenta o desenho do Programa? Há uma distinção clara entre estratégias e fins? Como?**
 - O Fica Vivo! possui um marco conceitual que norteia o desenho do programa baseados em teorias sobre as relações de causalidades imbricadas no fenômeno de homicídios. Isso ocorre, entretanto, de maneira informal, sem registros, o que prejudica a capacidade destas teorias de orientar o desenho das ações.
- **O desenho do programa é claro, ou seja, apresenta uma definição do problema (com hierarquização de causas e consequências), de objetivos, de público-alvo (focalização e cobertura) e de ações de intervenção? Como?**
 - Desde o primeiro desenho formal do Programa Fica Vivo, são observados esforços em torno de se estabelecer uma lógica avaliativa, que se deram sobretudo por meio da realização de diagnósticos, análise de interessados para definição dos elementos do desenho.
 - Porém, o processo de formulação de problema não foi hierarquizado. Não foram utilizadas ferramentas de desenho que estabelecessem hierarquia de proximidade ou que associassem de maneira clara problemas distintos e ações e levassem a maior coerência entre formulação, desenvolvimento e implementação.
 - Instrumentos como árvores de problemas e soluções poderiam ter sido úteis, por formalizarem e registrarem os procedimentos de formulação, mas foram elaborados quase uma década após o início do programa. Assim, o marco lógico do Programa parece ter mais uma função ritualística do que de ferramenta de desenvolvimento e monitoramento. Hoje ainda carecem de revisões que incorporem novas dinâmicas criminais e novas atuações dos processos cotidianos de implementação.

- A despeito do esforço de se estabelecer coerência entre meios e fins, outros aspectos (governança, relações interinstitucionais) foram menos delineados. Do ponto de vista do desenho formal, portanto, o programa teve algum nível de estruturação lógica, que, apesar de ser pouco registrada, está presente na “cabeça” dos atores envolvidos.
- **Qual é o arranjo de organizações e atores envolvidos no desenho do Programa?**
 - O arranjo é interinstitucional e prevê a constituição de redes de proteção social. A distribuição de papéis no contexto do programa não ocorre de maneira suficientemente clara. As instituições tendem a atuar conforme sua especificidade interna e suas expectativas, a despeito das características do programa e dos esforços de sua gestão.
- **Como o desenho foi aplicado ou adaptado ao longo do processo de operacionalização do Programa?**
 - Do ponto de vista relativo à operacionalização do Programa (ou em sua dimensão factual/real), observou-se, pela percepção dos entrevistados, que o desenho foi sendo reformulado e adaptado aos contextos locais quando seus objetivos foram sobrepostos aos de outras políticas (a assistência social por exemplo). Os critérios de seleção e focalização foram parcialmente considerados, e as estratégias de participação dos atores envolvidos não foram registradas.
 - O acompanhamento de indicadores ou informações sobre o fenômeno dos homicídios entre jovens não é considerado para a realização de ações. Na prática, novas ações surgem a partir de demandas advindas das mudanças de cenário, ou seja, o mapeamento metodológico não foi alterado, mas, em alguma medida, os processos de implementação alteram-no ou o recriam.
 - A repetição e avaliação do repertório local de atuação do programa representam um desafio em função do fato de que eles não foram incorporados ao desenho formal.
 - O modelo do programa tem um grau de consolidação porque se legitima na prática. A legitimidade parece blindá-lo das eventuais mudanças nos ambientes políticos nos quais ele se situa.

6. Recomendações

Em função dos achados da avaliação, recomenda-se a realização de uma revisão do desenho do programa, de seu marco lógico, árvores de problemas e soluções de modo a incorporar os seguintes elementos:

- (a) As características dos territórios de implementação.
- (b) As alterações nas dinâmicas criminais desses territórios.
- (c) As alterações de características do público-alvo.

Para a concretização das recomendações acima, sugere-se a realização de novos diagnósticos, que contemplem a coleta e análise dessas informações. Além disso, recomenda-se:

- (d) Registrar as ações do programa que surgiram ao longo de sua trajetória de implementação, ou seja, as ações e práticas e os problemas reais que emergiram da rotina e do cotidiano. Em uma lógica de recriação do desenho do programa ao longo de sua execução, tais práticas passaram a ser incorporadas ao desenvolvimento do Fica Vivo e, como não existem registros ou metodologia formal, é importante que elas sejam explicitadas, descritas e caracterizadas.

A revisão do desenho poderá gerar:

- Maior controle de gestão e controle informacional sobre a emergência de ações do programa.
- Maior governança de seus gestores sobre processos de operacionalização do programa.
- Maior clareza sobre objetivos.
- Maior distinção entre objetivos e estratégias.
- Maior clareza a respeito do papel de diferentes participantes institucionais e da relação entre eles.
- Possibilidades mais concretas de governança sobre diferentes ações de distintas instituições.
- O estabelecimento de indicadores de monitoramento e avaliação mais realistas.
- Possibilidades mais concretas de se viabilizar a realização de avaliação de resultados e impacto do programa.



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.